

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES ÉTATS GÉNÉRAUX

DE 1576

LE FONCTIONNEMENT D'UNE TENUE D'ÉTATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 22 MAI 1901, A 1 HEURE

PAR

EDMOND CHARLEVILLE

Lauréat de la Faculté de droit de Nancy

(4 prix, 1 mention)

Avocat à la Cour d'appel de Nancy

Président... M. ESMEIN, professeur.

Suffragants... { M. LEFEBVRE, professeur.
 { M. GARÇON, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE 1576

· LE FONCTIONNEMENT D'UNE TENUE D'ÉTATS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES ÉTATS GÉNÉRAUX

DE 1576

LE FONCTIONNEMENT D'UNE TENUE D'ÉTATS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE LE 22 MAI 1901, A 1 HEURE

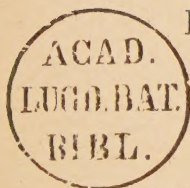
PAR

EDMOND CHARLEVILLE

Lauréat de la Faculté de droit de Nancy

(4 prix, 1 mention)

Avocat à la Cour d'appel de Nancy



Président..... M. ESMEIN, professeur.

Suffragants... { M. LEFEBVRE, professeur.
M. GARÇON, professeur.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1901

BIBLIOGRAPHIE

I. — SOURCES.

I. — Documents ; procès-verbaux.

Procès-verbal des députés du Tiers-Etat.

Procès-verbal des députés du Clergé.

Procès-verbal particulier des députés du Tiers-Etat du gouvernement de l'Ile-de-France.

Harangue du roi Henri III, prononcée le 6 décembre 1576.

Instruction des gens des trois Etats du Royaume, baillée à MM. les envoyés vers le roi de Navarre.

Harangue de l'archevêque de Lyon, prononcée le 17 janvier 1577.

Ordonnance de Blois de 1579.

Divers procès-verbaux d'Elections rapportés ou conservés dans :

1° LALOURCE ET DUVAL, *Pièces justificatives de la convocation* (3 vol.).

2° Archives de Rouen, série A.

3° Archives de Beauvais, séries BB, 31 et AA, 12.

4° Mémoires de la Société académique de l'Oise.

II. — Récits dus à des contemporains.

Recueil sommaire des propositions et conclusions faites en la chambre ecclésiastique des Etats, par M^r GUILLAUME DE CAIX.

Journal des Premiers Etats tenus à Blois, par M. LE DUC DE NEVERS.

Recueil de tout ce qui s'est négocié en la chambre du Tiers-Etat de France, par J. BODIN.

LA POPELINIÈRE, Histoire de France.

Mémoires de Madame DE MORNAY.

Extraits du journal de PIERRE DE BLANCHEFORT (Mémoires de Nevers, II).

Journal de Pierre de l'Estoile.

III. — Ouvrages théoriques anciens.

BODIN, La République.

ZAMPINI DA RECCANATI, Des Etats de France et de leur puissance.

IV. — Pamphlets.

FRANÇOIS HOTMAN, *Franco-Gallia*.

HUBERT LONGUET, *Vindiciæ contra tyrannos*

II. — OUVRAGES POSTÉRIEURS.

I. — Recueil de documents.

MAYER, Des Etats généraux et autres assemblées nationales (Paris, 1787 — 18 volumes).

LALOURCE ET DUVAL, Recueil de pièces originales concernant la convocation des Etats généraux (Paris, 1789, éditeur Barrois, 3 vol.).

LALOURCE ET DUVAL, Recueil de pièces originales concernant la tenue des Etats généraux (Paris, 1789, éditeur Barrois, 9 vol.).

Recueil des cahiers des trois ordres (Paris, 1789, éditeur Barrois, 3 vol.).

ISAMBERT, Recueil général des anciennes lois françaises.

A. THIERRY, Monuments inédits de l'histoire du Tiers-Etat.

II. — Ouvrages étudiant spécialement les Etats généraux.

D'ANTRAIGUES, Mémoire sur les Etats généraux et leurs droits (1789).

MOUNIER, Observations sur les Etats généraux (1789).

HANRION DE PANSEY, Des Assemblées Nationales en France (Paris, 1826).

ARTHUR DESJARDINS, Histoire des Etats généraux.

PICOT, Histoire des Etats généraux.

— Mémoires sur les Elections aux Etats généraux.

ESMEIN, Cours élémentaire d'histoire du droit (3^e édition).

GASQUET, Précis des Institutions de la France.

BABEAU, La ville sous l'ancien régime.

III. — Histoires locales.

DOM VAISSETTE, Histoire du Languedoc.

N. CHORIER, Histoire générale du Dauphiné.

BOUCHE, Histoire de Provence.

INTRODUCTION

L'histoire des anciens Etats généraux s'étend de 1302 à 1614. Entre ces deux dates, il y eut de nombreuses convocations et tenues. Les premiers Etats de Blois, en 1576-77, nous ont paru particulièrement intéressants.

Nous ne pouvions, pour une étude de la réunion et du fonctionnement d'une assemblée régulière d'Etats, choisir ceux du xiv^e siècle. Les Etats généraux de cette période, importants par leur autorité, le sont moins par leur organisation ; ils portent encore l'empreinte bien marquée de la société féodale ; ils ne représentent pas l'ensemble de la nation, mais trois groupes distincts : les seigneurs ecclésiastiques, les seigneurs laïques et les villes privilégiées. Les roturiers des campagnes n'y figurent pas ; l'élection n'y joue qu'un rôle secondaire.

Les Etats généraux du xv^e siècle tendent à dépouiller la forme féodale pour devenir de véritables assemblées nationales. Mais c'est seulement en 1483, aux Etats de Tours, que ce résultat paraît définitivement acquis ; de plus, ce n'est que dans la seconde moitié de ce siècle qu'on les voit recrutés uniquement par l'élection.

Au xvi^e siècle, l'institution des Etats généraux est définitivement établie. Ce sont bien des groupes et non l'ensemble de la nation qui y sont représentés ; mais ces

groupes sont établis de façon à englober la nation tout entière ; chaque sujet du roi fait partie de l'un d'eux.

Tels sont les motifs qui nous ont fait choisir dans les tenues du xvi^e siècle les Etats que nous voulons étudier.

Le xvi^e siècle, le début du xvii^e, nous fournissent cinq grandes réunions : celles d'Orléans de 1560 ; celles de Blois de 1576 et 1588, celles de Paris de 1593 et 1614. Trois d'entre elles ont dû être écartées d'un travail qui vise surtout à observer le fonctionnement normal d'une tenue d'Etats. Les Etats de 1560 suivaient d'un peu loin la plus récente réunion des trois ordres de la nation. Depuis 1483, ils n'avaient plus été convoqués ; et quand, après une éclipse de plus de trois quarts de siècle, ils réapparurent à nouveau, n'ayant d'autres lois que les précédents et la coutume, il en résulta parfois l'ignorance et la confusion dans l'interprétation des règlements. Les Etats de 1588 s'éliminaient pour une autre raison. Convoqués à une époque très troublée, leurs travaux s'en ressentirent, et ils s'achevèrent dans la terreur et le désordre. Enfin, ceux de 1593 eurent une tendance nettement révolutionnaire ; ils sont extrêmement curieux à étudier dans leurs efforts et leurs prétentions ; mais il est impossible de les analyser pour dégager les règles du fonctionnement normal des Etats généraux.

Restaient ceux de 1576 et de 1614. Nous avons choisi ceux de 1576, qui suivaient de près ceux de 1560 : les précédents en la matière étaient encore nets et précis ; bien des députés, investis d'un mandat sous le règne de Charles IX, se l'étaient vu renouveler sous celui de Henri III ; on put

ainsi fixer facilement les règles de la réunion des Etats. Leurs délibérations se poursuivirent régulièrement, et leur séparation se fit normalement une fois leur tâche épuisée. En outre, en 1576, ce n'était pas seulement la pratique des Etats généraux qui avait été précisée ; la doctrine, elle aussi, avait fait son œuvre, et de nombreuses brochures avaient été publiées, où cette institution était étudiée. L'origine, les attributions, l'autorité des Etats avaient été l'objet de controverses dans des ouvrages où percent surtout le désir des réformes et le besoin de la liberté. Cette littérature présentait la réunion des Etats comme le seul moyen d'en finir avec les maux dont souffrait le royaume. Aussi, les lettres de convocation furent-elles accueillies avec satisfaction par le peuple, qui se prit à l'espoir de ne pas voir s'ouvrir seulement la source de nouveaux impôts, suite habituelle des précédentes assemblées.

Enfin, les Etats de 1576 se signalent aussi par les intéressantes questions constitutionnelles qui y furent agitées, par la hardiesse des prétentions qui y furent émises et par la fermeté avec laquelle les députés du Tiers-Etat d'abord, des deux autres ordres ensuite, défendirent les droits et les privilèges de leurs commettants. Ils résistèrent aux demandes du roi, aux tentatives de corruption de son entourage. Et cette fermeté dut produire une impression bien forte, puisqu'en 1788 et 1789, elle fut rappelée par la plupart des auteurs qui écrivirent sur les Etats généraux et qui citèrent comme modèle aux futurs députés de la nation l'exemple de leurs prédécesseurs de 1576.

CARACTÈRE DES ÉTATS GÉNÉRAUX De 1576

Nous chercherons à analyser le caractère des Etats généraux de 1576, en donnant une solution à la question suivante : *Les Etats de 1576 ont-ils été une assemblée nationale ?*

I. — Avant de répondre, déterminons d'abord quels sont, en droit, les conditions nécessaires pour qu'il y ait assemblée nationale.

1^o Pour qu'une assemblée soit telle, il faut qu'elle comprenne des députés élus par toutes les subdivisions territoriales du pays, afin que toutes les fractions dont l'ensemble forme la nation et non certaines d'entre elles, arbitrairement choisies, contribuent à l'élection des représentants. On ne comprendrait pas que certains groupes soient exclus de la participation à une œuvre qui, étant d'intérêt général, ne peut être laissée à la disposition de certains intérêts particuliers. Les besoins d'une région ne sont plus ceux d'une autre ; les vœux souhaités par les députés d'une contrée peuvent avoir des résultats fâcheux ailleurs. C'est de l'expression des demandes de toutes les parties du pays, de leur comparaison, de la discussion d'intérêts souvent opposés que peut naître la conception de l'intérêt national bien entendu.

2° La question de lieu n'est pas la seule à considérer. Non seulement les intérêts varient d'un endroit à un autre, mais ils diffèrent dans la même région suivant les classes d'individus.

Pour bien connaître la volonté de la nation, il faut s'adresser à la totalité des groupes ou des corps qui la composent. Ainsi, quand des élections ont lieu les commerçants et les industriels ne doivent pas être seuls consultés; les agriculteurs doivent l'être également. Et si on invite les classes riches à participer à un vote dont les classes pauvres seront exclues, l'assemblée ainsi recrutée ne peut prétendre à rendre l'image de l'ensemble de la nation.

3° Il ne suffit pas que tous les groupes et toutes les régions soient représentés; il faut que chacun d'eux reçoive la part d'influence et d'autorité à laquelle il a raisonnablement droit. Et, pour revenir à une précédente comparaison, si les agriculteurs qui forment les trois quarts de la nation disposaient du même nombre de voix que les commerçants et industriels, pourrait-on prétendre que l'assemblée ainsi formée serait vraiment nationale?

Le nombre, il est vrai, n'est pas tout. Il appartient au souverain de l'Etat de discerner si tel groupe ou corporation formé de peu d'individus, ne rend pas des services hors de proportion avec sa quantité numérique, et s'il ne doit pas lui octroyer une représentation plus grande que celle à laquelle il paraît avoir droit. Mais si un corps composé de peu de membres, rendant peu de services, devait avoir une part d'influence égale ou supérieure à celle de classes nom-

breuses, laborieuses, contribuant puissamment à la prospérité de la nation, on ne pourrait appeler nationale l'assemblée ainsi formée.

4° Pour qu'on se trouve en présence d'une assemblée nationale il est indispensable que le député nommé dans telle circonscription législative ne soit pas seulement le représentant de cette circonscription, mais celui du pays tout entier. Cette condition se trouve réalisée dans notre droit public moderne. Si on confie, aujourd'hui, à des divisions territoriales le soin de nommer des députés, c'est à cause de l'impossibilité presque absolue de mettre en mouvement tout le corps électoral du pays chaque fois qu'il y a un représentant à choisir. Cela n'empêche pas les électeurs d'une circonscription de ne nommer un député que par délégation de la nation entière; et celui-ci, une fois élu, se trouve être le représentant de l'ensemble du pays et non de ceux qui l'ont choisi.

Mais on peut concevoir un autre système où le corps électoral n'agirait qu'en son propre nom, où le député ne serait qu'un simple mandataire, au sens juridique du mot. L'assemblée ainsi composée serait une réunion de délégués mais non une assemblée nationale.

5° Il faut enfin que l'idée de nation soit née et que les députés aient une conception précise de son existence en tant qu'elle forme un être distinct des groupes qui la composent; il faut qu'ils aient conscience de ce qu'ils sont non seulement les mandataires de certains corps et les défenseurs de certains intérêts, mais de ce qu'ils représentent avant tout l'ensemble du pays.

Mais pour arriver à ce résultat, encore faut-il qu'ils en aient le pouvoir et la liberté. S'ils sont liés par un mandat impératif qui leur trace une voie dont ils ne doivent pas s'écarter, pourront-ils effectivement jouer le rôle de représentants de la nation ? En droit, cela dépendra de la nature de leurs mandats. Mais, en fait, presque toujours cela sera impossible. Dans la plupart des cas, les élus seront munis d'instructions nettes et telles qu'ils ne pourront facilement faire fléchir les intérêts privés devant l'intérêt général. Si donc, en théorie, l'existence d'un mandat impératif délivré aux députés se concilie avec la formation d'une assemblée nationale, dans la pratique, cette conciliation semble moins aisée, et rarement les porteurs de pareils mandats pourront être qualifiés de représentants de la nation.

II. — Voyons maintenant si les Etats généraux de 1576 ont satisfait aux conditions exposées.

1^o Quand on lit les lettres de convocation du mois d'août 1576 et quand on examine les élections qui suivirent, il semble bien que la première condition ait été remplie. Les lettres de Henri III s'adressent à tous les baillis et sénéchaux du royaume. Le roi y invite chacun de ces officiers, dans l'étendue de son ressort, « à convoquer et faire assembler tous ceux des trois états dudit ressort ». Pas de restrictions, pas d'exceptions. On ne peut contester, à cet égard, le caractère d'assemblée nationale aux Etats de 1576.

Pourtant, les historiens et les mémoires de cette époque ne lui accordent pas tous. Ils se fondent sur ce que certains

bailliages et sénéchaussées n'envoyèrent pas de députés aux Etats ; la sénéchaussée de La Rochelle et quelques autres du Midi furent dans ce cas¹. Cet argument est inadmissible. Comme tous les bailliages et sénéchaussées furent mis en mesure d'exercer leurs droits, il importe peu de savoir s'ils l'ont exercé. Sans doute, quelques sénéchaussées où les protestants étaient les maîtres renoncèrent à envoyer des députés pour engager un combat qu'ils savaient perdu d'avance. Sans doute aussi, quelques circonscriptions, par indifférence ou par manque de développement de la vie politique, négligèrent d'obéir aux lettres du roi. Mais il dépendait de leur volonté d'exercer leurs droits ; et cela suffit pour affirmer, en dépit de certains historiens de l'époque, que les Etats de 1576 auraient pu être une assemblée nationale.

Une autre objection a été faite : Les anciens bailliages royaux érigés en apanages au profit des enfants de France, n'avaient pas de juges royaux. Or, nous verrons que ces magistrats étaient indispensables à la mise en activité des Etats. Il s'en suivait que dans ces portions du territoire les lettres de convocation ne pénétraient pas et que l'exécution des ordres du roi était matériellement impossible.

Pour apprécier la valeur de cette objection, il faut examiner quelles étaient à cette époque les portions du territoire érigées en apanages et quelle en était l'importance. Il faut voir, en outre, si dans ces fractions, il n'a pas été possible,

¹ Voyez La Popelinière, *Histoire de France*, II, p. 332 et suiv.

par d'autres moyens, d'obtenir l'envoi de députés. Les documents à cet égard font à peu près défaut. Mais en examinant la liste des lieux qui furent représentés en 1576 on ne trouve aucune vaste portion du pays qui n'ait envoyé de délégués.

On peut donc affirmer que la première condition fut suffisamment satisfaite ; et si l'on doit refuser aux premiers Etats de Blois le caractère d'Assemblée nationale, ce ne sera pas à ce point de vue ;

2^o La seconde condition fut également remplie. Nous verrons plus loin, en étudiant le mécanisme des élections, que toutes les corporations et tous les groupes d'individus étaient représentés dans les assemblées primaires qui se tenaient dans les petites paroisses rurales ou dans les villes. Mais, il n'en avait pas toujours été ainsi. Au x^v^e siècle, les habitants de la plupart des villes étaient régulièrement appelés à envoyer des mandataires aux Etats généraux, tandis que ceux des campagnes ne l'étaient que de façon exceptionnelle. Ceux qui avaient ainsi le droit de faire transmettre au roi des remontrances ou doléances jouissaient d'une véritable faveur. Il n'en fut pas de même en 1576 ; c'est pour cela que nous avons reconnu aux Etats de cette époque le caractère d'Assemblée nationale. Sans doute, l'idée de privilège, base première de la formation des Etats, n'avait pas disparu. Mais ce privilège avait été étendu de telle sorte que la nation entière, en réalité, devenait une classe privilégiée. Dans la seconde moitié du xvi^e siècle, il n'y avait plus aucune distinction entre les différents groupes se trouvant en France : tous étaient convoqués.

3^o Recherchons ensuite si les intérêts de chaque classe étaient représentés de façon équitable et proportionnelle. Nous ne voulons pas contrôler si dans les assemblées qui précédaient la nomination définitive des députés, les divers groupes obtenaient leur part d'influence rationnelle. Nous nous en tiendrons à la division de la nation en trois ordres : le clergé, la noblesse, le tiers-état, et nous examinerons si l'autorité attachée à chacun d'eux n'empêchait pas l'ensemble des délégués élus par ces trois classes de constituer une assemblée nationale.

Or, les trois ordres avaient, en principe, une autorité égale. Et cela s'explique parce qu'ils ne délibéraient pas ensemble, mais formaient trois assemblées distinctes. Ainsi, l'assemblée des députés de la noblesse, qui n'incarnait qu'une petite fraction du pays, avait autant d'influence que celles des députés du tiers-état représentant l'immense majorité de la nation. Et un vœu émis par le clergé et la noblesse réunis avait plus de force que celui formulé par le seul tiers-état. Si encore, malgré leur infériorité numérique, les deux premiers ordres avaient représenté des intérêts politiques ou économiques considérables, on eût pu accorder, dans ces conditions, à la réunion des trois ordres le caractère d'assemblée nationale. Mais il n'en allait pas ainsi. Les vrais intérêts économiques de la France à cette époque se rattachaient presque exclusivement au développement du tiers-état. Donc, le clergé, la noblesse, le tiers-état jouissaient bien d'un privilège semblable, mais pas d'un

privilège égal. Dans la similitude de leurs privilèges se trouve le germe d'une assemblée nationale ; dans l'inégalité de ces privilèges, il y a obstacle au développement de ce germe. Et cet obstacle n'est pas spécial à la tenue de 1576. Il est commun à toutes les réunions d'Etats de notre ancienne monarchie. Ce n'est qu'en 1789, quand il aura définitivement disparu, quand le tiers-état aura obtenu une représentation équitable, que les Etats généraux, cessant d'être les représentants des intérêts et des groupes, deviendront une assemblée nationale.

4° et 5° Examinons enfin si les députés de 1576 eurent le droit de parler, et si, en fait, ils parlèrent au nom de la nation.

Au point de vue juridique, la réponse n'est pas douteuse. D'après les principes admis à l'époque, chaque bailliage ou sénéchaussée avait un droit propre d'être représenté aux Etats. Le député qu'il choisissait était uniquement le mandataire de ses électeurs. Par exemple, l'élu du clergé du bailliage de Troyes représentait le clergé de ce bailliage et non celui de toute la France. Donc, en droit, il n'avait pas qualité pour parler au nom du clergé du royaume.

Mais les députés restèrent-ils dans cette limite et ne s'autorisèrent-ils pas à parler au nom du pays tout entier ? L'impression qui se dégage de leurs délibérations en 1576 et en 1577, c'est qu'ils peuvent mériter le titre de représentants de la nation. Nous avons expliqué que ce titre était bien dû à des hommes sachant placer au premier plan l'intérêt général et mettre en seconde ligne les revendications spéciales

qu'ils avaient mission d'exposer. Il est incontestable que les députés réunis à Blois comprirent, en diverses circonstances, leur mission d'une façon très élevée. Dans les derniers temps, surtout, une fois bien dégagés de l'influence de leurs commettants, rendus bien conscients de l'importance de leurs fonctions, de la dignité avec laquelle ils devaient les remplir par la lutte opiniâtre qu'il leur avait fallu soutenir contre la royauté, s'ils sont demeurés, en droit, les mandataires de leurs électeurs, en fait, ils ont agi en représentants de la nation.

Ces conclusions sont frappantes quand on lit certains articles des cahiers des trois ordres et les procès-verbaux des délibérations de chacun d'eux. Et si chez quelques-uns des députés, un peu d'esprit politique s'était joint à la hauteur de vues dont ils firent preuve ; s'ils avaient su engager une lutte habile au lieu de se cantonner sur le terrain d'une opposition irréductible, il est probable que leur réussite eût été plus considérable.

Nous ne voudrions pas exagérer les éloges qu'ils méritent. Bien des décisions ont été marquées d'un particularisme assez étroit ; souvent encore la noblesse sacrifie les intérêts des autres classes au maintien de ses privilèges ; le clergé cherche à s'exonérer de ses charges en aggravant celles du tiers-état ; et au sein du tiers-état même, les discordes ne prennent pas toujours fin sur les questions générales les plus graves. Malgré cela, à certains moments, les trois ordres donnèrent de beaux exemples de solidarité. Qu'on

lise certains articles du cahier du clergé¹, et on y verra le tableau des maux dont le tiers-état souffrait à cette époque, en même temps qu'une éloquente invitation adressée au roi pour qu'il mette fin aux abus et aux exactions dont ces souffrances procèdent. En maintes circonstances, les députés du tiers qui, pour se dérober aux demandes du roi, invoquaient énergiquement l'obligation d'obéir à leurs mandats, savaient, au contraire, fort bien s'en affranchir quand ils pensaient mieux servir les intérêts supérieurs du pays. Nous ne pensons donc pas être exagérés en affirmant que les élus de 1576 se sont fréquemment comportés comme les représentants de la nation entière.

Et si nous récapitulons maintenant les divers caractères des premiers Etats de Blois, nous verrons qu'à certains égards ils ont l'aspect d'une assemblée nationale, tandis qu'à d'autres ils en ont différé. Nous ne pourrions pas affirmer qu'ils constituaient une assemblée nationale; il eût fallu qu'ils réunissent toutes les conditions de formation et de fonctionnement de semblable assemblée. Ils en ont eu certains éléments; d'autres leur ont fait défaut. Ceux-ci n'étaient pas les plus nombreux. Mais nous aboutissons pourtant à cette conclusion que cette réunion d'Etats est restée comme les précédentes une représentation de divers groupes et de divers intérêts, mais qu'elle ne peut pas être qualifiée d'assemblée nationale.

¹ Voir *Cahier du clergé*, art. 232 à 234.



PREMIÈRE PARTIE

LA FORMATION DES ÉTATS GÉNÉRAUX.

CHAPITRE PREMIER. — La préparation des Élections.

I. *Les lettres de convocation.* — Les Etats généraux n'ayant jamais obtenu leur réunion à date fixe, ne pouvaient s'assembler que quand ils en avaient reçu l'ordre du roi. Ce fut le 6 août 1576 que Henri III lança ses lettres de convocation. Elles ne surprirent personne ; elles étaient attendues. Depuis la fin du règne de Charles IX, tous souhaitaient ardemment la réunion des trois ordres ; beaucoup y voyaient le seul moyen de mettre un terme à l'agitation qui troublait la France. Une foule de brochures et de petits écrits avaient été publiés dans les années précédentes ; ils affirmaient les droits et la puissance des Etats et réclamaient leur convocation. Le roi lui-même, dans l'édit de pacification du début de son règne, l'avait annoncée ¹.

¹ Le Magnier nous rapporte cette promesse : « Et d'autant qu'il (Henri III) connaissait que les abus qui avaient de longtemps pris pied dans ce royaume donnaient occasion à plusieurs de se méconter et de lever les armes, il déclara, par ce même édit, suivant la

Examinons donc les lettres de convocation du 6 août 1576, quelles en sont les formes, quels ordres y sont donnés, quelles mesures d'exécution y sont prévues ?

Les lettres sont adressées aux baillis et sénéchaux du royaume. Théoriquement, ce sont eux qui sont les seuls destinataires, ceux qui sont directement chargés de faire exécuter la volonté royale. En fait, ils ne sont pas les seuls ; les lettres sont aussi envoyées aux gouverneurs des provinces et à certains grands seigneurs¹. Il semble bien pourtant que ces personnages n'intervenaient pas ici comme agents d'exécution. Ils devaient transmettre les lettres aux baillis et sénéchaux ; après cela, leur rôle était terminé.

requête et humble supplication que tous ses sujets lui avaient faite, que six mois après la publication d'icelui, il tiendrait ses Etats libres et généraux en la ville de Blois, pour ouïr les plaintes et doléances de son peuple, réformer toutes choses et couper (si faire se pouvait) la racine de cet arbre de sédition qui avait jeté tant de branches malheureuses par toute la France... » Voyez Mayer, *Des Etats généraux et autres assemblées nationales*, XIII, 127.

¹Nous avons conservé une de ces lettres adressée par le roi en 1576 et portant cette suscription : « A notre aimé et féal, le gouverneur de Montpellier ». — Nous avons également une lettre adressée par Henri III au duc de Nivernais le 2 septembre 1576 qui dit : « ... A cette cause, mon cousin, je vous avertis et signifie que mon intention est de convoquer et de tenir les Etats libres et généraux des trois ordres de mon royaume, au 15 novembre prochain, en ma ville de Blois.... Pour à quoi satisfaire, mon cousin, je veux vous prier et ordonner que, incontinent après la présente reçue, vous ayiez à ordonner à vos baillis et officiers de votre duché de Nivernais qu'ils aient, à son de trompe et cri public ou autrement, à convoquer et faire assembler dans la ville de Nevers tous ceux des trois états d'icelui pays. » Voyez Lalource et Duval, *Pièces justificatives de la Convocation*, n° 6.

Que renferment ces lettres du 6 août ainsi expédiées dans la France entière ? Elles débutent par un long exposé des motifs de la convocation. Mais ce ne sont que des indications vagues et banales ; les vraies raisons du roi n'y sont pas exprimées. Après cette introduction, elles contiennent des règles beaucoup plus précises traçant leur besogne aux baillis et sénéchaux. En voici la partie la plus intéressante : « A cette cause, nous vous avertissons que notre intention est de tenir les Etats libres et généraux des trois ordres de notre royaume au 15 novembre prochain, en notre ville de Blois, où nous entendons et désirons que se trouvent aucuns des plus notables personnages de chacune province, bailliage et sénéchaussée de notre dit royaume, pour en pleine assemblée nous faire entendre les remontrances, plaintes et doléances de tous les affligés, afin, sans exception de personnes, d'y donner tel ordre et remède, tant en général qu'en particulier que le mal requerra... Pour à quoi satisfaire, nous voulons, vous mandons et, très expressément, enjoignons, qu'incontinent après la présente reçue, vous ayiez, à son de trompe ou cri public ou autrement, à convoquer et faire assembler en la principale ville de votre ressort, et dans le plus bref temps que faire se pourra, tous ceux des trois états d'icelui ; ainsi qu'il est accoutumé faire et que ci-devant s'est observé en semblable cas, pour conférer et communiquer ensemble tant des remontrances, plaintes et doléances, que moyens et avis qu'ils auront à proposer à l'assemblée générale de nosdits Etats ; et ce fait, élire, choisir et nommer un d'entre eux de chacun ordre

qu'ils enverront et sera présent audit jour 15 novembre en notre ville de Blois, avec amples instructions et pouvoirs suffisants pour, selon les bonnes, anciennes et louables coutumes de ce royaume, nous faire entendre de la part desdits Etats tant leurs dites plaintes et doléances que ce qui leur semblera tourner au bien public, soulagement et repos d'un chacun, ensemble les moyens qui leur sembleront les plus propres et moins dommageables pour entretenir notre état et délivrer notre royaume de la nécessité à laquelle ils le voient réduit, à notre grand regret, les assurant que, de notre part, ils trouveront toute bonne volonté et affection d'exécuter entièrement ce qui aura été avisé et résolu aux dits Etats, à ce que chacun, en son endroit, puisse recevoir et sentir les fruits qu'on peut et doit attendre et espérer d'une telle et si notable assemblée. »

Ces lettres sont donc très explicites. Elles donnent aux baillis et sénéchaux des instructions nettes et les renseignements nécessaires à la formation des Etats.

1^o Nous voyons fixée la date de réunion ¹; puis, la désignation de la ville de Blois choisie à cet effet ;

2^o Le roi prescrit ensuite aux baillis et sénéchaux de réunir les trois ordres, dès la réception de ses lettres, de faire procéder à la rédaction des cahiers de doléances et à l'élection des députés ;

¹ La date primitivement fixée, c'est-à-dire celle du 15 novembre, ne fut pas conservée ; et nous verrons plus loin que c'est seulement le 24 de ce mois que les Etats se réunirent.

3° Il déclare qu'un député de chaque ordre sera nommé avec mission de se rendre à Blois ¹;

4° A un autre point de vue, enfin, les lettres visent les instructions dont les députés seront porteurs, indiquent, d'une manière générale, qu'ils devront être envoyés avec « amples instructions et pouvoirs suffisants » et d'une manière spéciale que le Peuple devra faire connaître par eux ses doléances et les moyens qu'il juge « les plus propres et les moins dommageables pour l'entretien de l'Etat ».

Bien qu'assez brèves elles forment un tout suffisamment net et intelligible pour mettre en mouvement les organes et rouages chargés de la formation des Etats sans trop de difficultés matérielles. Leur caractère détaillé ne peut étonner puisqu'à cette époque et jusqu'en 1789 il n'y avait pas de loi générale relative aux Etats; il fallait bien instruire les fonctionnaires du travail qui leur incombait. C'est ce que firent les lettres du 6 août 1576, qui, sur ce point, diffèrent peu des précédents documents relatifs à cette question.

II. — *Transmission des lettres de convocation.* — Nous allons rechercher, maintenant, comment la volonté royale, une fois manifestée, put être portée à la connaissance de tous.

Au xvi^e siècle, à cette époque de difficultés dans les com-

¹ Il semble que dans la pratique on attacha peu d'importance à cette prescription puisqu'en fait, comme nous le verrons plus loin, les bailliages et sénéchaussées envoyèrent un nombre assez variable de députés.

munications, cette transmission devait exiger un mécanisme long et compliqué. Il y avait pourtant dès la seconde moitié du siècle une hiérarchie administrative assez nette. Des juridictions existaient au-dessous du bailli ; leur organe et leur rouage facilitaient la publication.

A. — Nous savons que c'est le bailli qui le premier reçoit les lettres du roi. Il prend des mesures pour porter à la connaissance de ses administrés la volonté royale. Elles sont de deux sortes : 1^o Il rend des sentences et ordonnances ; 2^o Il envoie des commissions. Les textes des décisions des baillis et sénéchaux pour cette session de 1576 nous sont peu connus. Mais dans les procès-verbaux d'élections, il est fait plusieurs fois allusion à des actes portant ces noms ¹.

Chacun d'eux correspondait à un but distinct. Les sentences et ordonnances étaient des décisions officielles du bailli ou de son lieutenant qui prescrivaient : 1^o L'enregistrement au greffe du bailliage des lettres du roi pour qu'on pût s'y référer chaque fois qu'un doute s'élèverait sur leur application ; 2^o Leur publication à son de trompe et cri public dans tous les carrefours et points de la ville où se

¹ Nous trouvons au procès-verbal du lieutenant-général de Chaource (bailliage de Troyes) le passage suivant : « Lecture a été faite à haute et intelligible voix des lettres de convocation du roi, ainsi que de la commission de M. le bailli de Troyes, à nous envoyées, pour exécution dudit mandement et commission. » Voici, dans le même sens, le procès-verbal de l'assemblée de la ville de Troyes : « Par devant nous, lieutenant-général ès bailliage de Troyes, serait comparu Pierre Belin, maire de ladite ville, lequel auroit dit avoir reçu le mandement de Sa Majesté avec nos lettres de commission à lui adressées. » *Pièces justificatives de la convocation*, n^o 43, 53, 81, 82, 84.

faisaient habituellement les annonces officielles; 3° leur envoi par le greffier aux tribunaux inférieurs du bailliage pour que ceux-ci pussent à leur tour les faire enregistrer et publier. Enfin, dans ces sentences et ordonnances le bailli fixait le jour et l'heure de la réunion de l'assemblée pour élire les députés.

Les lettres de commission, au contraire, étaient des instructions plutôt officieuses que les baillis envoyaient aux juges subalternes. Elles s'adressaient surtout aux huissiers et sergents du ressort¹. Le bailli leur commandait : 1° de signifier aux juges inférieurs les lettres royales et les ordonnances rendues par lui-même; 2° d'aller assigner chaque ordre à comparaître, au jour fixé, à l'assemblée du bailliage et de porter ces assignations : pour les nobles, dans leurs maisons seigneuriales; pour le clergé, au siège des principales maisons de leurs bénéfices; pour le tiers-état, aux procureurs-fabricsiens des paroisses.

¹ Nous avons conservé diverses lettres de commission adressées par le prévôt de Paris. En voici des extraits : « Commission du prévôt de Paris, à l'audiencier, 27 août 1576. — De par le prévôt de Paris, il est enjoint à l'audiencier du Châtelet de Paris de signifier et faire suffisamment à savoir, à la requête du procureur du roi audit Châtelet, à Monsieur l'Evêque de Paris d'être et comparaître, et faire comparaître les gens du clergé de son diocèse, le 17 septembre prochain, à 8 heures du matin, en la grande salle de l'évêché de Paris. » — De même : « Commission du prévôt de Paris à un sergent, 13 août 1666 : Vous, sergent à verge, au châtelet de Paris, à la requête du procureur du roi audit Châtelet, signifiez les lettres-patentes dont la copie est ci-dessous au sieur de..., et faites lui commandement de comparaître le 17 septembre prochain, en l'hôtel épiscopal de l'évêque de Paris, à l'assemblée qui se fera audit lieu, de la noblesse, sur la délibération des points contenus ès dites lettres. » *Pièces justificatives de la convocation*, n° 81, 82.

Généralement, le bailli envoyait aussi des lettres de convocation aux maire et échevins de la ville chef-lieu du bailliage¹ et leur donnait l'ordre de provoquer les réunions préparatoires permettant de faire participer la ville à l'assemblée du bailliage.

Son rôle prenait alors provisoirement fin, et les agents subalternes entraient en campagne.

B) Dans le but d'assurer l'exécution des ordres donnés par le bailli, nous voyons intervenir des agents divers.

I. C'étaient d'abord les sergents qui, dès la réception des lettres, se rendaient dans les principaux carrefours des villes et villages de leur ressort, accompagnés d'un trompette et d'un crieur, et qui donnaient connaissance à la foule amassée des lettres du roi et des ordres du bailli. Ils allaient ensuite porter leurs assignations aux trois ordres pour les inviter à comparaître à l'assemblée générale². Enfin, ils dressaient des procès-verbaux et se faisaient délivrer des certificats qu'ils envoyaient au bailli pour lui prouver l'exécution de ses commandements.

II. A côté d'eux intervenaient comme agents d'exécution, les juridictions royales du deuxième degré, c'est-à-dire

¹ « Le 15 septembre 1576, par devant nous, Eustache de Méigny, président et lieutenant général ès bailliage et siège présidial de Troyes, en notre hôtel, audit Troyes, seraient comparus les échevins de la dite ville, par noble homme, Pierre Belin, maire, lequel aurait dit avoir reçu le mandement de Sa Majesté avec nos lettres de commission. » *Pièces justificatives de la Convocation*, n° 53.

² Ces assignations ne différaient pas des assignations à comparaître devant une juridiction quelconque. Au lieu d'assigner devant un tribunal, elles invitaient à se rendre à l'assemblée générale du bailliage.

des juridictions inférieures dont les décisions frappées d'appel étaient portées directement devant le tribunal du bailliage. Leur œuvre était à peu près identique à celle du bailli, et elles exécutaient strictement les mesures prescrites dans les sentences et ordonnances de ce fonctionnaire ¹.

III. Les juges seigneuriaux faisaient de leur côté publier lettres et instructions, et les envoyaient signifier aux curés.

¹ Voici le procès-verbal du bailli de Joigny du 3 septembre 1576 (le bailliage de Joigny était non pas un grand bailliage ayant le droit de députer directement aux Etats généraux, mais bien une juridiction de deuxième degré) : « Nous, Pierre de l'Isle, bailli et juge supérieur du comté de Joigny, après avoir reçu certaines lettres du roi, notre Sire, pour la convocation et assemblée générale des Etats de toutes les provinces de ce royaume en la ville de Blois, au 15 novembre prochain, avec la commission de M. le bailli de Troyes, décernée aux fins dudit mandement, avons, pour le dû de notre charge et pour nous acquitter de ce qui gît par nous à exécuter de la dite commission, fait faire lecture des dites lettres, mandements et commissions, le lundi 3 septembre 1576; et semblablement comme nos sergents dudit bailliage, les premiers sur ce requis pour eux incessamment transporter en tous et chacun lieux et bailliages de ce ressort, pour plus notifier et faire savoir à tous et un chacun les prieurs, curés, bénéficiers et gentilshommes de ce ressort, le contenu aux dits mandements et commissions, afin d'eux trouver, le 1^{er} octobre prochain, en la grande salle du palais royal de la ville de Troyes, et aussi pour laisser aux juges desdits lieux et à chacun d'eux les copies desdits mandements et commissions qu'avons fait dresser et collectionner sur les originaux, afin de les faire lire et publier à leurs premiers plaids, et aussi faire assembler le peuple aux fins y contenues, pour nous apporter par leurs députés et avec procuration suffisante, leurs cahiers de doléances, remontrances et avis au vingtième jour de ce mois, que leur avons préfixé et assigné par nosdits sergents, ainsi qu'il appert par leurs rapports contenant l'exécution de ce que dessus. Et d'autant que par la commission de mondit seigneur le bailli de Troyes ou son lieutenant, nous est mandé de tous les dits cahiers particuliers en faire dresser un général. pour la délibération de ceux qui seraient députés par toute la chatellenie de ce bailliage; avons

Ceux-ci lisaient, le dimanche, après la messe, les lettres royales et les commissions des diverses juridictions ; puis ils indiquaient à leurs paroissiens un jour et une heure de réunion.

IV. Dans les villes de quelque importance, le maire et les échevins, informés directement par le bailli, faisaient prévenir les différents quartiers, les divers corps et métiers, et les paroisses de la ville, afin que, dans chaque quartier, corps, métier, paroisse des réunions, pussent s'organiser pour prendre des décisions, nommer des délégués chargés de venir les exprimer à une assemblée comprenant les représentants des diverses corporations et fractions de la ville¹.

On voit par quel mécanisme un peu long, mais assez

aussi fait injonction aux receveurs et échevins de cette ville, dès le 11 du mois présent, de faire assembler les manants et habitants de cette dite ville, incessamment, tant pour faire élection desdits députés, pour procéder avec eux, par leur avis et délibération, au dressement dudit cahier général, que pour élire certains personnages, pour icelui porter en la dite ville de Troyes, en l'assemblée dudit 1^{er} octobre, pour, en vertu du pouvoir à eux donné, faire telle élection que besoin sera. » (*Pièces justificatives de la Convocation*, n° 31).

¹ « Par devant nous est comparu Pierre Belin, maire de Troyes, lequel aurait dit avoir reçu le mandement de Sa Majesté avec nos lettres de commission à lui adressées pour faire convoquer et assembler tous les métiers et états d'icelle ville. » (Procès-verbal de la ville de Troyes, *Pièces justificatives*, n° 53). — De même, nous voyons au procès-verbal de l'échevinage, tenu à Amiens le 30 août 1576 : « ... A été avisé que l'on assemblera, en l'auditoire de l'hôtel commun, au lundi 10 septembre prochain, tous les chefs de portes et les maîtres et primes des compagnies privilégiées, tant du roi que de la ville, pour donner avis sur le contenu de ces lettres ». (A Thierry, *Monuments inédits de l'histoire du Tiers-Etat*, II, 851).

ingénieux, les ordres du roi arrivaient aux plus petits villages et venaient toucher tous les habitants. Tous étaient ainsi informés de la prochaine réunion des Etats généraux ; tous savaient que le roi demandait le conseil et l'avis de ses sujets. Ils étaient dès lors placés favorablement pour préparer les remontrances ou les vœux qu'ils pourraient formuler dans les assemblées auxquelles ils allaient prendre part.

Ces diverses opérations, en 1576, durèrent six semaines. Les lettres étaient du 6 août ; les derniers actes de transmission conservés ne dépassent pas le 15 septembre ; et dès la seconde moitié de ce mois, on voit se réunir des assemblées préparatoires. C'est de celles-ci que nous allons nous occuper.

CHAPITRE II. — Les groupes représentés aux Etats.

I. — LES BAILLIAGES.

Avant d'entrer dans le détail des questions relatives aux élections, il nous paraît utile de préciser quelles étaient les fractions et divisions administratives du pays chargées d'y concourir et de déterminer les groupes et collectivités qui conféraient des mandats.

Nous savons que les délégués aux Etats généraux étaient désignés par les bailliages ; donc, un député du tiers-état représentait le tiers-état de tel bailliage ; un député du clergé

parlait au nom du clergé de son bailliage; un député de la noblesse était le mandataire de la noblesse de son bailliage; le principe de la représentation aux Etats reposait sur le sectionnement du pays en bailliages; le bailliage royal seul était représenté aux Etats généraux.

Il n'y avait pas là seulement un droit pour le bailliage; il y avait encore une obligation. Ce n'était pas une simple faculté, il était tenu d'envoyer des députés aux Etats. Le roi demandait conseil à ses sujets, ceux-ci devaient y répondre; il leur fallait s'incliner devant la volonté royale et donner l'avis qu'on sollicitait d'eux. D'où résulte que, si seuls les bailliages royaux pouvaient être représentés, d'autre part, tous les bailliages royaux, sans exception, devaient l'être : tous avaient été convoqués; il fallait que tous répondissent.

Il ne paraît pas qu'en 1576 ces règles aient été étroitement observées; de nombreux bailliages n'envoyèrent que un ou deux députés; il s'ensuivit que tantôt la noblesse, tantôt le clergé, tantôt le tiers ne furent pas représentés. D'autres, même, ne nommèrent aucun mandataire : ainsi, en Bourgogne, le bailliage du Charolais, plusieurs sénéchaussées de Guyenne, telles que Dax et Armagnac. Celle de La Rochelle, non plus, n'a figuré à Blois par aucun envoyé¹. Il est vrai que cette abstention s'observe surtout dans les

¹ « Comme les Etats se tenaient, les députés protestants n'y séjournèrent guère. Même, d'aucuns d'eux, comme les Rochellois et autres s'en retirèrent, sans congé aucun, semant et rapportant partout que le séjour n'y était profitable ni assuré pour eux. » La Popelinière, *Histoire de France*, II, 334.

contrées où les protestants, étant en majorité, ne voulaient pas sembler reconnaître la régularité des Etats généraux. Elle s'est trouvée encore ailleurs : mais il faut l'attribuer plutôt à la négligence ou à l'indifférence.

II. — LES VILLES.

Si le principe d'après lequel le bailliage royal seul avait droit à une représentation avait reçu son application absolue les députés de Blois eussent constitué une assemblée homogène quant à sa formation. Cette homogénéité ne fut pas tout à fait atteinte, parce que si le plus grand nombre des députés étaient les élus des bailliages, un petit nombre étaient encore les mandataires de certaines villes du royaume.

Aux Etats généraux du ^{xiv}^e siècle, les villes avaient eu l'avantage d'être les seules fractions du tiers admises par le roi au droit de lui adresser plaintes et doléances. Dans la suite, ce privilège fut étendu, si bien qu'il embrassa tout le tiers-état du royaume et s'appliqua aux habitants des campagnes comme à ceux des villes. Les villes avaient donc vu diminuer leur influence en même temps que grandissait celle des agglomérations rurales. Et cela se manifestait surtout à l'assemblée générale du bailliage où s'élevaient les députés aux Etats. Les villes, autrefois maîtresses de ces élections, capables d'imposer dans les cahiers des clauses favorables à leurs intérêts, voyaient au ^{xvi}^e siècle leur représentation en quelque sorte noyée dans celle des bourgs et

des villages dont les délégués venaient se réunir au chef-lieu du bailliage. Et souvent elles n'avaient plus la prépondérance nécessaire pour empêcher l'adoption de vœux qui répondaient aux souhaits des populations rurales, mais servaient mal les leurs. Elles n'acceptaient pas volontiers cette situation ; et à chaque tenue d'Etats du xvi^e siècle se reproduisent les mêmes protestations des villes qui prétendent à une représentation séparée et distincte de celle du bailliage.

En 1576, il n'en alla pas autrement, et nous avons conservé plusieurs documents relatifs à ces conflits. Nous y lisons les arguments sur lesquels se fondent les réclamations des villes et la suite donnée aux difficultés ainsi soulevées. Nous allons, par exemple, suivre dans ses péripéties ce qui se passa pour Amiens ¹. Les échevins de cette ville réunis le 30 août, sous la présidence du maire, prennent connaissance des lettres du roi et des ordres du bailli. Ils

¹ « Vue au dit échevinage la copie des lettres du roi du 6 août dernier touchant la convocation et assemblée des Etats que sa majesté entend faire en la ville de Blois au 15 novembre prochain, avec la publication faite par M. le bailli d'Amiens ou son lieutenant pour la convocation des Etats de ce bailliage au 14 octobre prochain a été avisé que l'on assemblera en l'auditoire de l'hôtel commun, au lundi 10 septembre prochain, tous les chefs de portes et les maîtres et primes de compagnies privilégiées, tant du roi que de la ville, pour donner avis par écrit sur le contenu ès dites lettres. » Et plus loin : « A été conclu et arrêté que le dit sieur Nicolas Croquoison (député de la ville) sera prié et requis d'entreprendre le dit voyage aux fins et pour causes y contenues, et que partant aucune procuration ne sera passée par mes dits sieurs, aux sieurs président et Pierre Picard (députés du bailliage). » A. Thierry, *Monuments inédits de l'histoire du Tiers-Etat*, II, 851.

décident de réunir le 10 septembre suivant « tous les chefs de portes et les maîtres et primes des compagnies privilégiées », afin que ceux-ci puissent exprimer leurs vœux et doléances. Cette assemblée a lieu, elle est suivie d'autres, et finalement la ville d'Amiens désigne ses députés aux Etats généraux sans s'occuper du reste du bailliage. Mais le 30 octobre, le député choisi par l'assemblée du bailliage fait demander aux échevins une procuration pour être fondé à parler également au nom de la ville. Après en avoir délibéré les échevins la lui refusent et adressent en même temps leurs protestations au bailli contre l'élection du bailliage qu'ils regardent comme entachée de nullité. Le principal motif qu'ils invoquent est que la ville n'a eu qu'une voix à l'assemblée du bailliage et n'a pas obtenu plus d'influence que le moindre village ¹. Le bailli, par son influence, cherche à obliger les échevins à donner une procuration régulière : mais ceux-ci ne veulent rien entendre, persistent dans leur attitude et font partir leur député pour Blois. Les prétentions de la ville sont donc bien nettement établies puisqu'elle n'hésite pas à engager les frais considérables d'un voyage pour faire triompher ce qu'elle croit être son droit.

¹ « Seront présentement réitérées à M. le bailli d'Amiens les protestations faites par la dite délibération du 25 octobre, savoir : que tout ce qui a été fait en les dites assemblées ne puisse préjudicier à la dite ville, d'autant que le dit cahier n'a été solennellement dressé et arrêté, ouïs ceux qui devaient être ouïs ; protestent aussi de la nomination des sieurs président et Picard, parce qu'elle n'a été faite solennellement, qu'il a été mal procédé au fait de l'assemblée n'ayant eu la ville d'Amiens non plus de voix que le moindre village. » A. Thierry, *Doc. inédits*, II, 852.

Un conflit identique s'élève à Paris entre la ville et la prévôté. Ici les droits de la ville sont bien moins contestables puisque dans les sessions précédentes elle a pu obtenir sa représentation spéciale. C'est le prévôt de Paris qui a reçu les lettres du roi et veut réunir une assemblée générale des trois ordres ¹. Mais le prévôt des marchands et les échevins refusent de s'incliner devant cette prétention. Ils consultent les registres de la ville et « il apparaît que de tout temps et ancienneté la convocation du tiers-état de la dite ville et faubourgs de Paris a toujours été faite en l'hôtel de ville par Messieurs les prévôts des marchands et échevins d'icelle et non par le dit prévôt de Paris ². » Et ils envoient au roi une protestation en ce sens, lui demandant de consacrer par un acte formel un privilège que de tout temps ils ont exercé.

Reste à savoir quelle solution reçurent ces conflits. Nous n'avons pas à examiner ici comment furent instruits les procès ainsi soulevés, ni quelle juridiction fut appelée à les résoudre. Ces questions seront mieux à leur place quand nous étudierons le contentieux des élections et la vérification des pouvoirs des députés. Mais nous pouvons recher-

¹ Voici le procès-verbal de la ville de Paris du 27 août 1576. « Ce jourd'huy est venu au bureau de la ville de Paris, M. de Villemonté procureur du roi au Châtelet de Paris, lequel a déclaré à MM. les prévôts des marchands et échevins de la dite ville, que les Etats de la ville prévôté et vicomté de Paris, se tiendront le 17 septembre prochain, en la grande salle de l'évêché de Paris, suivant la volonté du roi ; à ce que mes dits sieurs de la ville aient à eux y trouver, le dit jour à 7 heures du matin. » *Pièces justificatives de la convocation*, n° 95.

² *Pièces justificatives de la convocation*, n° 95.

cher de suite l'issue de ces contestations et les résultats obtenus par les villes.

Donnons ici une place spéciale à la ville de Paris qui réussit sans difficultés à faire triompher ses prétentions. En effet, dès le 27 septembre, le roi adressa aux officiers municipaux une lettre dont voici quelques extraits : « Ayant bien entendu et considéré ce qui nous a été remontré de votre part..., et désirant conserver en toutes choses les privilèges dont vous et les manants, et habitants de notre dite ville ont toujours eu coutume de jouir ; étant d'ailleurs bien raisonnable que notre dite ville, qui est la capitale de notre royaume, et qui a toujours servi de patron et miroir d'obéissance à toutes les autres villes d'icelui, soit décorée de quelques privilèges particuliers par-dessus toutes les autres ; pour ces causes et autres bonnes et justes considérations à ce nous mouvant, inclinons à la dite remontrance et supplication ; nous mandons, voulons et nous plaît que vous ayiez à faire le plus promptement que faire se pourra, en l'hôtel commun de notre dite ville, assemblée et convocation générale, pour en la dite assemblée délibérer et déterminer ce qui vous semblera en vos consciences devoir être proposé aux Etats généraux de notre royaume¹. » Le tiers-état de la ville de Paris eut donc sa représentation spéciale, indépendante de celle désignée par le tiers-état de l'ensemble de la prévôté.

Mais il n'en fut pas de même des autres villes du royaume.

¹ *Pièces justificatives de la Convocation*, n° 74.

Elles se heurtèrent dans leurs prétentions à une opposition systématique soit des Etats, soit du conseil du roi. Nous avons vu le représentant d'Amiens partir pour Blois avec ordre d'y rester et de siéger aux Etats à côté des députés du bailliage. Il se présente, en effet ; mais ceux-ci protestent contre son admission ; et le conseil du roi, saisi de l'affaire, l'oblige à se retirer et à remettre son cahier entre les mains de ses confrères du bailliage¹.

Il en advint ainsi pour beaucoup d'autres villes. Nombreuses sont celles qui firent la même tentative ; très rares celles qui obtinrent gain de cause. En consultant la liste des députés qui siégèrent en 1576, nous trouvons que deux villes seulement — Paris mis à part — réussirent à faire admettre leurs délégués. Ce furent Marseille et Rouen. Marseille eut pour député M. François Sommat, tandis que le comté de Provence, dont elle faisait partie, était représenté par MM. Antoine Thoron et Louis Levêque. Rouen eut pour mandataires MM. Emery Bigot et Jacques Le Seigneur², et, en même temps, le bailliage envoyait comme délégué M. Antoine Le Barbier³.

¹ « Vu par le roi en son conseil, les remontrances présentées à Sa Majesté de la part du maire, prévôt et échevins de la ville d'Amiens et ouïs sur icelle les députés du tiers-état du bailliage d'Amiens, le roi, pour toutes bonnes causes et considérations, ordonne que... ne pourra porter préjudice aux droits et autorité de la ville, la ferme et manière dont on a procédé au dit Amiens ; et néanmoins demeurera pour cette fois la nomination des députés du tiers-état dudit bailliage valable. » A Thierry, *Documents inédits*, II, 860.

² Archives de Rouen, série G.

³ Procès-verbal du Tiers-Etat (*Pièces justificatives de la tenue*, n° 44).

Dom Vaissette, dans son *Histoire du Languedoc*, affirme que la ville de Toulouse eut aussi ses députés spéciaux¹. Son affirmation paraît inexacte, puisque nous ne relevons dans la liste des représentants aux Etats de Blois aucun mandataire spécial de Toulouse ; et dans le procès-verbal du Tiers-Etat, qui donne un compte rendu détaillé des réclamations de certaines villes, nous ne voyons nulle part qu'il soit question de Toulouse.

La faveur accordée à Paris, Rouen et Marseille incarne aux Etats de 1576 la dernière survivance de l'ancien privilège des bonnes villes. Celui-ci se réduit donc à fort peu de choses. Et en dehors de ces trois villes, ce furent les bailliages qui, seuls, envoyèrent des députés.

III. — AUTRES DIVISIONS TERRITORIALES PRÉTENDANT A UNE REPRÉSENTATION SPÉCIALE.

D'autres circonscriptions ou agglomérations élevèrent des réclamations et provoquèrent des incidents dans le but d'obtenir une représentation spéciale. Nous en trouvons la trace dans les procès-verbaux ou relations des trois ordres. Cela s'explique ; une conséquence du principe d'après lequel les bailliages seuls étaient admis à envoyer des délégués aux Etats, c'est qu'à chaque création d'un nouveau bailliage naissait une représentation à son profit. Cette règle n'était pas méconnue. Parfois, elle trouvait son application facile. Nous

¹ Dom Vaissette, *Histoire du Languedoc*, V, p. 352.

savons, par exemple, que les sénéchaussées du Velais et celle du Lauraguais, créées, la première en 1525, la seconde en 1554, obtinrent le droit d'être représentées aux Etats de 1560, puis à ceux de 1576¹. Mais le plus souvent, l'application du principe donnait lieu à une foule de difficultés. Elles provenaient surtout de ce que l'ancien bailliage sur lequel on avait empiété pour ériger une nouvelle circonscription administrative, employait tous les moyens pour l'empêcher d'avoir des droits égaux aux siens. Il arrivait aussi que des districts ou des sièges de juridiction de deuxième degré essayaient de se faire reconnaître pour de véritables bailliages, afin de députer directement aux Etats.

Il est inutile de relater les nombreux conflits de ce genre qui naquirent au début des Etats généraux de 1576. Pendant six semaines il fallut renvoyer au conseil du roi la connaissance de ces petits procès. Celui-ci prononçait, le plus souvent, en se référant aux précédents; il n'accordait le privilège de députer qu'aux circonscriptions antérieurement favorisées. Ces jugements un peu sommaires s'expliquent par le peu d'importance de ces litiges fondés, en apparence, sur des principes rationnels et n'étant, au fond, que de simples chicanes. Voici, par exemple, quelques-uns de ces cas empruntés aux procès-verbaux du tiers et du clergé.

¹ Voy. d'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux*, page 240 : « Lors des Etats de Tours de 1484, le Languedoc était divisé en trois sénéchaussées : celles de Toulouse, Carcassonne, Beaucaire. Mais en 1525 le Velay obtint une sénéchaussée. Et en 1554 le roi donna des lettres de jussion au Parlement de Toulouse pour que, nonobstant les oppositions des mêmes états, il enregistrât les lettres-patentes qui érigeaient une sénéchaussée dans le comté de Lauraguais. »

Le clergé du ressort de Reims prétendait au droit de députer directement aux Etats, en se basant sur ce que cette ville ne dépendait d'aucun siège supérieur. Il nomma donc pour député le chanoine de la cathédrale de Reims. Mais l'évêque de Laon, député du Vermandois, fit opposition à son admission. L'assemblée du clergé les entendit contradictoirement et décida que Reims, n'étant le siège d'aucun bailliage royal, ne pouvait avoir de représentation spéciale aux Etats généraux, et elle invita le député à se retirer ¹.

Mêmes difficultés pour le Tiers-Etat dans les bailliages de Langres et de Sens. Tous deux désignèrent des députés ; mais celui de Sens objecta que Langres, étant compris dans son ressort, n'avait aucun droit à choisir une représentation spéciale. Et le conseil du roi ordonna au député de Langres de quitter les Etats ².

Les députés de la sénéchaussée de Poitou créent d'autres incidents. Ils refusent d'accorder rang et séance à ceux de Montmorillon qui n'est pas, disent-ils, le siège d'une sénéchaussée ; cette ville est comprise dans la sénéchaussée de Poitou et n'a pas droit à une représentation spéciale. Le 7 décembre, le conseil du roi décide « qu'attendu que, d'ancienneté, la convocation des Etats a été faite en la ville de Poitiers, pour tout le pays de Poitou », les députés de Montmorillon devront remettre leurs cahiers à ceux du Poitou ou les envoyer directement au roi ³.

¹ Procès-verbal du clergé.

² *Pièces justificatives de la tenue*, n° 29.

³ Procès-verbal du tiers-état, décembre 1576.

Les mêmes eurent encore un différend avec les envoyés de la sénéchaussée de Châtellerault et demandèrent leur expulsion de l'assemblée. Ceux-ci se défendirent en arguant que la sénéchaussée de Châtellerault ne faisait même pas partie de la province de Poitou. Le conseil du roi intervint et donna encore raison aux députés du Poitou ¹.

Autre désaccord entre la sénéchaussée du Maine et le comté de Laval. La première invoque le précédent de 1560, rappelle qu'à cette époque Laval n'a pas eu de représentation directe. Et le conseil du roi statue ainsi : « Attendu que Sa Majesté n'a adressé ses commissions pour la convocation des Etats qu'à ses baillis et sénéchaux » ; les députés de Laval devront se retirer et faire présenter leurs cahiers par ceux du Maine ².

Arrêtons là nos exemples ; nous voyons par eux combien alors les divisions territoriales et administratives étaient confuses, et le sectionnement du royaume en bailliages et sénéchaussées peu précis. Une partie des difficultés aurait été évitée si un acte d'autorité, bien clair, avait pu d'avance tracer les limites des circonscriptions et les droits de chacune à élire des députés. Le conseil du roi, manquant d'informations sûres, craignait de commettre une erreur en innovant et jugeait plus prudent de conserver l'ordre ancien, sans tenir compte des modifications survenues depuis la dernière tenue d'Etats. Mais abstraction faite de ces craintes et de ces doutes, l'idée qui presque toujours préside

¹ *Ibid.*, 17 décembre.

² *Ibid.*, 7 décembre.

à la rédaction des arrêts et permet de les motiver, c'est que le bailliage royal a seul droit à envoyer des mandataires à l'assemblée nationale.

Pour finir cet examen, nous arrivions à conclure qu'en 1576, le principe de la représentation par bailliages reçoit sa pleine application, qu'il s'agisse de la noblesse, du clergé ou du tiers-état. Les dérogations qu'on y peut signaler sont rares et n'y portent aucune atteinte sérieuse. Les groupes et collectivités représentés aux Etats sont bien ceux qui avaient droit à l'être ; et ceux qui émettent leur avis sont parfaitement qualifiés à cet égard.

Voyons maintenant comment les bailliages et sénéchaussées exerçaient ce droit dont ils étaient seuls investis et recherchons à cet effet le mécanisme des élections.

CHAPITRE III. — **Les élections.**

I. — LES ASSEMBLÉES ÉLECTORALES.

Nous avons vu qu'en 1576, c'est le principe de la représentation des intérêts et des groupes et non celui de la représentation nationale qui règle la consultation des trois ordres. Quand le roi convoque les Etats généraux ce n'est pas l'ensemble de la nation qu'il consulte, ce sont les bailliages du royaume.

De tels principes conduisaient fatalement aux conséquences suivantes : d'une part, une assemblée d'électeurs

réunie au chef-lieu du bailliage pour désigner les députés ; d'autre part, cette assemblée composée de telle sorte qu'elle semble être l'émanation de tous les groupes, corps et individus y résidant.

Recherchons la formation de ces assemblées, leur fonctionnement et les délibérations qu'elles peuvent prendre.

Les délégués qui s'y trouvent proviennent de deux sources distinctes. Les uns représentent les paroisses rurales, les bourgs et villes secondaires du bailliage ; les autres, la ville chef-lieu.

I. *Assemblées des villages et des bourgs.* — Nous savons comment les ordres du bailli arrivent aux plus petits villages. Les habitants avertis par la lecture faite le dimanche, après la messe, et par d'autres annonces, se réunissent au jour fixé, sur la place de l'église, généralement, et là, constituent une petite réunion. La seule condition exigée pour y prendre part, semble-t-il, c'est d'habiter le village¹. Un juge, s'il y en a un, préside ; à son défaut, c'est un notable quelconque. Si un assistant demande à exposer ses vœux et qu'ils semblent dignes d'être pris en considération, on charge certains habitants d'en faire une rédaction écrite et on nomme un ou deux délégués pour aller la porter au chef-lieu du bailliage ou à la ville intermédiaire. Par

¹ Voici un extrait du procès-verbal du lieutenant général de Chaource : « Sont comparus les manants et habitants du village de Cussangy, par M. Blaisin, de Dôles, etc... lesquels députés des villages ont dit que, suivant la dite commission, assemblée a été tenue en chacun desdits villages, pour aviser aux plaintes, remontrances et doléances du peuple. » *Pièces justific. de la convoc.*, n° 48.

exemple, le cahier du village de Blaigny contient l'exposé des vœux de ses habitants pour tout ce qui concerne la religion, le clergé, la justice, les impôts, les finances, le prix des marchandises ¹. Si, dans ces assemblées, personne ne demande la parole on nomme seulement des délégués et on les charge de proposer à l'assemblée du bailliage ou de la ville intermédiaire ce qu'ils croiront le plus utile ².

Dans les petites villes, la consultation populaire se fait d'une façon plus sérieuse. Les habitants s'assemblent sur la convocation et à l'heure fixée par un juge royal ³. C'est lui qui préside. Il invite les habitants à exposer leurs doléances ; on délibère et on vote sur les vœux formulés ; on nomme

¹ Voici l'intitulé du cahier du village de Blaigny : « En cette convocation des Etats, se sont proposées les doléances et plaintes d'un chacun, afin que, puisqu'il a plu à Dieu inspirer le roi à ouïr son peuple, il lui donne tel remède que le mal requiert, parce que le propre office du roi est de faire jugement et justice. et de régner avec le consentement de son peuple. » *Pièces justif. de la convoc.*, n° 45.

² Voy. le procès-verbal du lieutenant-général de Chaource : « Ont, les députés de Cheslez, Chaseos, Villiers-le-Bois, la Jaisle et Pargnes, déclaré qu'ils n'ont fait aucun acte ni cahier desdites remontrances, plaintes et doléances ; ... et quant au dit Picardat, député de Pargnes a dit que le lieutenant-général du dit Pargnes devant lequel fut tenue assemblée des habitants du dit village, n'a fait aucune exécution sur le contenu desdits mandements et commissions, mais se sont les habitants dudit Pargnes rapportés, et dit qu'ils se veulent rapporter et conformer à ce qui sera délibéré et avisé par les habitants dudit Chaource. » *Pièces justif. de la convoc.*, n° 48.

³ Babeau, *La ville sous l'ancien régime*, p. 39 : « Tous les chefs de famille, les chefs d'hôtel, les bourgeois, ont entendu la trompette et le sergent royal annoncer à tous les carrefours l'ordre du bailli ou de son lieutenant qui les convoque. Au jour et à l'heure fixés, la cloche du beffroi de l'hôtel de ville ou de la principale église résonne, quelquefois le tambour bat. De toutes parts on se rend dans le lieu désigné pour la réunion. »

une commission de quelques membres pour rédiger le cahier et on désigne ceux qui iront le présenter¹. Ils ne vont généralement pas jusqu'au chef-lieu du bailliage : le voyage est long et coûteux. Ils se joignent à d'autres délégués en une ville intermédiaire et délibèrent en commun. Quelquefois ce groupement devient obligatoire quand la ville de réunion est le siège d'une juridiction de deuxième degré. Car c'est là et non au chef-lieu du bailliage qu'ils ont été convoqués ; c'est là qu'ils doivent se rendre.

II. — *Assemblées tenues dans les villes intermédiaires.*

— Nous avons conservé plusieurs procès-verbaux d'assemblées tenues dans ces sièges de juridictions inférieures². Ces assemblées comprennent les représentants de bourgs et vil-

¹ Voici le procès-verbal de l'assemblée de la ville de Joigny : « Et le dimanche 23 septembre 1576, lesdits habitants seraient comparus en la plus grande et saine partie, et ayant fait derechef lire lesdits mandements et commissions en ladite assemblée, par devant nous, lesdits habitants interpellés, et après avoir la plupart fait les remontrances, doléances et avis que bon leur a semblé, ont unanimement élu et nommé avec nous bailli susdit, honorables hommes et sages MM. Jacques Arnault, licencié ès lois, élu pour le roi à Joigny, et aussi Pierre Mandare, juge ordinaire, les procureurs, syndics et échevins de ladite ville, auxquels ils se sont soumis et rapportés pour rédiger leur cahier général, sur les autres cahiers particuliers de ce bailliage. » *Pièces justif. de la convoc.*, n° 46.

² Voyez le procès-verbal du bailliage de Joigny (*Pièces justif. de la convoc.*, n° 46) et celui de Chaource (*Pièces justif.*, n° 48). De même les Archives municipales de la ville de Beauvais, série BB, 31 et série AA, 12. — Archives de la ville d'Avallon, série AA, 37. — Plusieurs de ces documents sont rapportés par M. Arthur Desjardins dans son *Histoire des Etats généraux*, p. 419 à 434 (notes) — D'autres le sont dans les *Mémoires de la Société académique de l'Oise*, I, p. 264.

lages du ressort. Les règles qui président à leur composition n'ont rien de précis ni de rigoureux. A côté des représentants des bourgs et villages se trouvent ceux de la ville même où l'assemblée se réunit. Le lieutenant-général de Chaource relate dans son procès-verbal que « le 12 septembre 1576, à midi, en l'auditoire de Chaource, par devant nous, Claude Jamin, licencié ès lois, lieutenant-général du bailliage de Chaource, sont comparus les manants et habitants dudit Chaource, par M^e Guichard, substitut du procureur de la seigneurie et plusieurs autres faisant et représentant la plus grande et saine partie dudit Chaource et faubourgs. Et encore sont comparus les manants et habitants de Cussangy, par Blaisin d'Espagne, lieutenant en la mairie du dit Cussangy, et Nicolas Maziél, comme députés des habitants de Cussangy, et par eux envoyés exprès ; les habitants de Dôles, etc.¹. » Ces assemblées sont présidées par le bailli du lieu (petit bailli ou bailli de robe longue et non un grand bailli ou bailli d'épée), ou par un autre juge. On y entend la lecture des doléances et vœux exprimés dans les cahiers apportés ; on discute sur ceux qui doivent être retenus ou négligés et on nomme enfin un certain nombre de membres qui classeront en un cahier unique les demandes prises en considération. Le bailli de Joigny rapporte comme il suit la marche qu'on y suivit : « Les dits élus et députés nommés ci-dessus pour toute la châtellenie de ce dit bailliage se sont assemblés en notre hôtel, et après avoir dili-

¹ *Pièces justif. de la convoc.*, n° 48.

gement vu, examiné, entendu le contenu ès dits cahiers, ont procédé au dressement du dit cahier général, et ramené à effet ce que a été avisé, en la manière qui ensuit¹... Et le 20 septembre, nous avons, pour satisfaire à la commission de M. le bailli de Troyes, et lui faire tenir le présent cahier général, icelui mis ès mains de M. Charles Chassin, avocat en ce bailliage, lequel, volontairement et suivant l'élection faite de sa personne, a reçu et accepté la dite charge et promis d'y satisfaire, et se trouver, lundi prochain, au dit lieu de Troyes². »

Le cahier rédigé dans ces réunions a souvent de l'importance. Celui d'Avallon, par exemple, destiné à être porté

Ce cahier se termine par cette phrase : « Remontrant tout ce que dessus, afin qu'il plaise à sa majesté d'avoir pitié de son pauvre peuple et de le soulager à l'avenir des tailles extraordinaires emprunts généraux et particuliers. »

² Procès-verbal de Joigny (*Pièces*, n° 46). — A Chaource, le procès-verbal est à peu près semblable : « Et ce fait, ayant lesdits députés de Chaource, délibéré avec lesdits députés, ont tous d'accord, librement et d'une même voix déclaré qu'ils remercient très humblement le roi de ce qu'il lui plaît prêter l'oreille à leurs plaintes et doléances et du bon et sain désir qu'il a de les soulager, et de leur part remontrant... (suivent les remontrances). Et pour faire présenter lesdites remontrances et doléances en ladite assemblée du premier jour d'octobre, en la ville de Troyes, nous ont lesdits habitants ainsi que les dits députés élu et nommé pour toute la châtellenie avec maître François Laboureur, auquel ils ont donné avec nous pleins pouvoirs, puissance et autorité et mandement spécial de comparaître pour eux en général à ladite assemblée. » (*Pièces*, n° 48). — A Beauvais, l'assemblée tenue dans les mêmes formes, désigne le prévôt d'Angy et le sieur de Condé, pour aller à Senlis nommer, avec les délégués des autres villes du bailliage, des députés aux Etats de Blois, et pour y porter les doléances des métiers de la ville, rédigées « en bon langage » par Aux-Coiesteault, lieutenant du maire et pairs. — Archives de Beauvais, BB, 31.

à Semur, chef-lieu du bailliage, est déjà fort complet. Il traite non seulement des questions d'ordre local, mais d'ordre général. En 22 articles, il aborde les abus commis par le clergé et la noblesse, les bénéfices et résidences des titulaires, les corvées; réclame un concile contre « les écoles et leçons publiques de l'art magique et autres plus que diaboliques »; parle des hôpitaux, de la réduction des offices, des officiers des justices seigneuriales; émet le vœu que la justice soit rendue « en places libres et publiques », signale l'abus des gens d'armes, du droit de garde et de guet, des tailles et subsides, de la taxe des espèces d'or et d'argent. On y trouve même des vœux politiques très importants comme celui-ci : « Que les décisions prises à la requête des Etats soient irrévocables », et cet autre : « Que les Etats soient tenus tous les trois ans ¹. »

Une fois le travail des rédacteurs terminé, l'assemblée se réunit à nouveau pour approuver définitivement les cahiers ; et on nomme les députés qui les porteront à l'assemblée générale du bailliage.

Ces délégués représentent avec ceux des villes et villages qui se sont rendus directement au chef-lieu, la première fraction du corps électoral qui constituera l'assemblée générale.

III. *Assemblée de la ville chef-lieu.* — Nous avons montré que la seconde partie du corps électoral est formée par les représentants et mandataires du chef-lieu. Les villes avaient

¹ Archives de la ville d'Avallon, AA, 37.

perdu, au xvi^e siècle, leur ancien privilège, puisque ce privilège avait cessé d'en être un. Pourtant, en 1576, la plupart d'entre elles avaient encore une influence importante dans l'assemblée du bailliage. Comment leurs délégués étaient-ils désignés ?

Le maire et les échevins, en recevant les lettres de commission du bailli, invitaient : 1^o les différents corps et métiers ; 2^o les divers quartiers de la ville, à désigner des délégués à une assemblée dont ils fixaient la date. Ainsi, à Troyes, le lieutenant-général ordonnait aux maires et échevins « d'envoyer signifier à tous états et métiers de cette ville, de eux assembler, comme ils sont accoutumés, pour aviser et délibérer sur le contenu des mandements de sa dite Majesté, afin d'apporter par les députés d'iceux états et métiers les billets des avis, remontrances et doléances de ceux de leurs états et métiers ¹ ».

A Paris, dès que le roi eut permis à la ville de procéder à des élections distinctes de celles de la prévôté, le prévôt des marchands décida de tenir une assemblée générale ; et le procès-verbal mentionne que « pour cet effet ont été envoyés les mandements aux conseillers de ville et quartiniers, pour appeler six notables de chacun quartier autres que officiers du roi ès cours souveraines ². »

A Rouen, c'est le lieutenant-général lui-même qui lance une ordonnance pour faire savoir à tous qu' « ils eussent à aviser et dresser par écrit, mémoires et instructions de ce

¹ *Pièce justif. de la convoc.*, n° 53.

² *Ibid.*, n° 95.

que les députés auront à remontrer aux Etats généraux, pour le bien du royaume, du public, de la ville et habitants d'icelle; ladite ordonnance à afficher en placards aux carrefours et à publier aux prônes des paroisses ¹. »

A Amiens, le maire et les échevins décident « d'assembler en l'auditoire de l'hôtel commun tous les chefs de portes et primes des compagnies privilégiées, tant du roi que de la ville, pour donner avis par écrit sur le contenu ès dites lettres ². »

Au jour fixé, cette assemblée se réunit. Elle est présidée, le plus souvent, non par le maire, comme on pourrait le croire, mais par le bailli ou son lieutenant. Elle se compose : 1^o des échevins; 2^o des conseillers de ville; 3^o des représentants des juridictions ayant leur siège dans la ville; 4^o de bourgeois notables délégués par chaque quartier; 5^o des mandataires des corporations d'artisans ou de commerçants; 6^o des envoyés des divers corps ou collèges tels que médecins, procureurs, avocats, etc. A Troyes, le procès-verbal mentionne que « audit jour, 21 septembre, en la chambre de l'échevinage de ladite ville, lieu accoutumé pour faire les assemblées des états et métiers pour les affaires communes d'icelle ville, où nous, lieutenant-général, nous serions transportés avec l'avocat de Sa Majesté audit bailliage, seraient comparus devant nous ledit maire, échevins, conseillers de l'échevinage, et les états et métiers d'icelle ville par leurs députés ainsi qu'il en suit (suivent les noms

Archives de Rouen, série G.

² V. Thierry, *Monuments inédits*, II, p. 850.

de quelques avocats, médecins, procureurs, tabellions et sergents ; puis ceux des députés des différents métiers tels que libraires et imprimeurs, drapiers, boulangers, bouchers, marchands merciers-grossiers, ferronniers) ; et quant aux nobles et bourgeois, notaires royaux et lanterniers, non comparant ni autres pour eux aurions donné et octroyé défaut, ajournés et appelés par les sergents de ladite ville, comme les autres états et métiers d'icelle ¹ ».

A Paris, à l'assemblée de l'hôtel de ville du 6 septembre, comparaissent « MM. les prévôts des marchands, échevins et conseillers de ville ; les députés des cours souveraines, c'est à savoir : la cour de Parlement, chambre des comptes, cour des aides ; quartiniers ; six notables bourgeois de chacun quartier ; corps, collèges, chapitres, ordres et états de ladite ville, de quelque qualité et condition qu'ils fussent ². »

Ces assemblées sont donc assez nombreuses. Elles comprennent de cinquante à trois cents personnes ³. Ceux qui les composent sont parfois assez formalistes. Ainsi, à Rouen, le peuple se plaint de ce que le lieutenant-général de Brèvedent ait pris pour greffier un fermier adjudicataire du greffe du bailliage, au lieu de choisir celui de la ville. Et les échevins s'adressent au roi pour « protester contre le

¹ *Pièces justif. de la convoc.*, n° 53.

² *Ibid.*, n° 95.

³ Babeau, *La Ville sous l'ancien régime*, page 39 : « Ces réunions se composent de 50 à 300 personnes, selon l'importance des villes ou des usages qui y dominent. Outre les délégués des corporations, elles contiennent un certain nombre de membres de droit, tels que les officiers et conseillers municipaux, et quelques magistrats de l'ordre judiciaire. »

tort, entreprise et nouveauté qu'avaient faits M. de Brève-
dent les 5 et 10 de ce présent mois¹. »

Le plus souvent, l'assemblée ne délibère pas elle-même et nomme une commission pour recueillir les requêtes présentées par les divers groupes. A Paris, on emploie un système fort simple, les habitants inscrivent leurs demandes sur des papiers qu'ils vont déposer dans un coffre placé dans une des salles de l'hôtel de ville². Quand les commissaires ont tous les documents qu'il leur faut pour mener leurs travaux à bonne fin, ils rédigent un projet de cahier de doléances. Cela fait, le maire ou le bailli convoque à nouveau l'assemblée générale³. On discute le projet. Ses

¹ Archives de la ville de Rouen, série G.

² C'est l'ordre du roi qui fait adopter l'emploi de ce procédé, pour recueillir les suffrages. « Le 28 septembre 1576, le roi étant en son conseil, sur ce qui a été proposé des moyens plus convenables pour avenir et accélérer les articles et cahiers des plaintes de cette ville de Paris, a été ordonné au prévôt des marchands de la ville de mettre en l'hôtel d'icelle, et en un lieu public, et auquel chacun puisse librement venir, un coffre ayant ouverture, en forme de tronc, et auquel sera permis à chacun de faire mettre tels cahiers de doléances que bon lui semblera. » (*Pièce*, n° 95).

³ « En présence desquels comparants et en l'absence des défaillants, et afin d'entendre la lecture dudit cahier colligé par les dits quatre députés pour ce faire sur les billets particuliers de tous les états et métiers de la dite ville... Au moyen de quoi aurions ordonné lecture être faite du cahier présenté par les dits députés, présents et comparants en personne, à haute et intelligible voix. en présence de tous les assistants... Laquelle lecture aurait été faite et icelle entendue mot à mot, auraient tous eu pour agréable le contenu au dit cahier, consenti et accordé qu'il fut porté en la dite assemblée, au lendemain, par ceux qui seraient par eux élus pour ce faire. » (Procès-verbal de la ville de Troyes). — De même : « Après que mondit sieur, le prévôt des marchands de Paris, a fait entendre à la compagnie, comme suivant la volonté du roi avaient été reçues les dites remontrances, plaintes et

différents articles sont successivement soumis à l'approbation ¹.

Les cahiers ainsi rédigés au nom des villes sont habituellement complets et bien ordonnés, et servent de modèle pour la rédaction du cahier général du bailliage.

Quand l'accord est définitif, on invite les commissaires à mettre le cahier au net et on élit des délégués pour le porter à l'assemblée générale du bailliage et prendre part aux élections qui s'y feront.

IV. *Assemblée générale du bailliage.* — Nous savons maintenant comment sont désignés les deux catégories de représentants du tiers-état à l'assemblée générale du bailliage. Mais cet ordre n'y est pas le seul admis. Le clergé et la noblesse y sont aussi conviés. Pour eux, il n'y a pas eu toute une série d'élections. Les nobles et les prêtres du res-

doléances, des corps, collèges, communautés, bourgeois, manants et habitants tant de la dite cité que autres qui en avaient voulu, en toute liberté, faire ou apporter aux dits sieurs commissaires sur ce députés ; lesquelles avaient été recueillies et compilées en un cahier général qu'il aurait présenté et ordonné d'icelles être faite lecture par ledit Verscrist ; et afin d'entendre, arrêter, corriger ou augmenter, ainsi que la dite assemblée aviserait. Au moyen de quoi ont été lus à l'instant tous les chapitres de remontrances, plaintes et doléances...» (Procès-verbal de la ville de Paris).

¹ « En la dite assemblée a été ordonné qu'il sera opiné sur chacun chapitre d'icelui cahier, et non par articles, pour obvier aux longueurs qui s'en pourraient suivre... Après que le dit jour, tant que le lendemain, lecture a été faite du dit cahier général en la dite assemblée, et que toute icelle assemblée, après avoir entendu tous et chacuns les articles contenus en icelui cahier, a avoué et avoue iceux articles, déclarant qu'elle entend qu'ils soient présentés à Sa Majesté à la tenue des états de son royaume. » (Procès-verbal de la ville de Paris).

sort sont directement convoqués à cette assemblée. Et cela s'explique ; au ^{xiv}^e siècle, les seigneurs justiciers, les prélats, les mandataires des corps ecclésiastiques étaient directement appelés par le roi aux Etats généraux. Ils constituaient les seuls représentants du clergé et de la noblesse qu'il mandait à lui donner conseil, mais directement, sans élections. Plus tard, au ^{xv}^e siècle, cela changea, et ces mêmes personnages ne furent plus qu'électeurs dans l'assemblée réunie au chef-lieu du bailliage. Au ^{xvi}^e siècle enfin, alors que la physionomie du corps électoral s'est profondément modifiée, que les membres du clergé et de la noblesse appelés à élire les députés aux Etats généraux ont été rendus plus nombreux, s'il n'y a plus que de faibles traces de l'ancienne convocation directe par le roi, il y en a pourtant encore, puisque les nobles et les membres du clergé se rendent directement à l'assemblée du bailliage, sans passer par les réunions préliminaires.

Tous les nobles et ecclésiastiques du ressort peuvent-ils y entrer ? En 1576, pour y prendre part, il suffit aux nobles de joindre à leur qualité de noble celle de possesseur d'un fief dans le bailliage ; pour les membres du clergé, d'être titulaires d'un bénéfice ecclésiastique dans ce même bailliage. Il leur faut donc joindre une qualité réelle à leur qualité personnelle. L'une ne suffit pas sans l'autre ¹.

¹ Ceci nous est indiqué d'une façon assez nette par ce qui se passa à Amiens, où le roi avait voulu faire payer la taxe relative aux députés de la noblesse de ce bailliage, non seulement par les nobles, mais même par les roturiers possesseurs de fiefs. Le maire et les échevins protestèrent contre cette décision, disant que les roturiers avaient

Avec le concours du clergé, de la noblesse et du tiers-état, la réunion formée au chef-lieu du bailliage est bien à juste titre une assemblée générale. Nous allons voir comment elle fonctionne, les règles de ses délibérations et les décisions qu'on y prendra.

Le bailli préside; en son absence, c'est son lieutenant général. Il paraît vraisemblable, bien que les renseignements précis nous manquent sur ce point, que les trois ordres se réunissaient d'abord en commun pour entendre les instructions ou indications du bailli. Aussitôt après, les trois ordres se quittaient pour aller délibérer séparément. Les procès-verbaux que nous avons pu recueillir sur les assemblées de bailliage indiquent ce mode de discussion¹. Nous ne pouvons pas affirmer qu'il ait été partout suivi et que,

payé pour les députés du tiers-état, et que ce serait les imposer deux fois que de les forcer à payer encore pour les députés de la noblesse. Ils ajoutèrent que ces roturiers n'avaient même pas été convoqués aux assemblées où la noblesse avait désigné ses mandataires, « joint que les dits habitants possédant fiefs n'ont été appelés lorsque l'assemblée s'est faite pour dresser leurs cahiers, et qu'ayant payé et contribué aux frais faits par les députés du tiers-état, il n'est raisonnable de les faire payer en deux lieux. » (A. Thierry, *Monuments inédits*, II, 864).

¹ Le procès-verbal de l'assemblée du clergé du bailliage d'Auxerre porte : « Le 16 octobre 1576, se sont assemblés en la maison épiscopale d'Auxerre, séparément d'avec la noblesse et le tiers-état, suivant l'ordonnance de M. le bailli d'Auxerre, convoqués en ce dit lieu où ils étaient ensemblement congrégés et amassés... » (*Pièces justificatives de la Convocation*, n° 61). — Voir aussi des procès-verbaux d'assemblées du clergé de la prévôté de Paris du 31 août et du 12 septembre 1576. (*Pièces justificatives*, n° 92). Pour les Etats de 1560, les documents sont beaucoup plus nombreux et prouvent que les trois ordres délibéraient séparément.

nulle part, les trois ordres n'aient délibéré en commun. Mais il paraît vraisemblable que, le plus souvent, ils se séparaient.

On peut déterminer ce qui se passait au sein de ces trois assemblées. A celle du tiers-état le travail principal se borne à une compilation et à la formation d'un cahier général destiné aux Etats généraux. Ce travail est accompli par une Commission nommée par l'ensemble des délégués qui n'ont plus qu'à l'approuver et le ratifier, une fois fait. Puis quand le cahier est achevé, il ne reste plus qu'à nommer les députés aux Etats et à les munir d'instructions et de procurations.

Il en était à peu près de même aux réunions de la noblesse et du clergé. Le procès-verbal de l'assemblée du clergé du bailliage d'Auxerre, le 16 octobre 1576, mentionne que « on a nommé les députés pour recevoir les plaintes des ecclésiastiques du diocèse d'Auxerre, et sur icelles dresser cahier des remontrances, pour être inscrites ès cahiers qui seront envoyés au roi en l'assemblée des Etats ; et pour porter lesdits cahiers ont été nommés MM..., et ont été députés et priés de faire le voyage à Blois ; auxquels MM. d'icelui clergé ont baillé et baillent tout pouvoir et mandement de comparaître en l'assemblée desdits états, et y faire toutes les plaintes, doléances, remontrances requises et nécessaires. » La tâche de ces assemblées était plus vaste et plus laborieuse à remplir puisque leurs deux ordres n'avaient pas eu, comme le tiers, des réunions préparatoires pour exprimer, rédiger et classer leurs vœux et doléances. Pour

elles tout le travail était à faire. Il fallait confier à une commission le soin de dresser le cahier conformément aux demandes de l'assemblée plénière de l'ordre. Le cahier établi, il fallait soumettre son approbation à un vote. Enfin, on passait à la nomination des députés et on fixait leurs instructions et leurs pouvoirs.

Ces opérations terminées au sein des trois assemblées, les trois ordres étaient à nouveau réunis par le bailli qui vérifiait et sanctionnait alors les décisions prises.

Avant d'abandonner ce qui a trait à l'assemblée générale du bailliage, il ne nous reste plus qu'à rechercher quel était le nombre des députés désignés. D'après les lettres royales, chaque bailliage devait en élire trois, c'est-à-dire un pour chaque ordre : « Vous aurez à élire, choisir et nommer un d'entre chacun ordre qu'ils enverront et sera présent au dit jour 15 novembre. » Mais ce principe reçut une application assez variable. Tel ordre était représenté par un, deux, trois mandataires. Cela s'explique puisqu'aux Etats généraux le vote avait lieu par bailliages et non par têtes. Le nombre plus ou moins considérable des élus d'une circonscription importait peu puisqu'il ne pouvait modifier le résultat des délibérations. Aucun collège électoral n'était tenté de l'augmenter à l'excès, instruit d'avance que sa part d'influence et d'autorité n'était pas proportionnelle au chiffre de ses députés. Et les électeurs y étaient d'autant moins portés qu'ils savaient que l'ensemble du bailliage payerait les frais de voyage et de séjour de ses représentants aux Etats. On comprend ainsi qu'en 1576, les bailliages n'en-

voyèrent jamais plus de quatre députés du même ordre. Et encore, ce chiffre tout à fait exceptionnel ne se rencontre-t-il que pour le tiers-état.

II. — LES ÉLIGIBLES.

Nous sommes assez mal renseignés sur les qualités qu'il était nécessaire de posséder pour pouvoir être élu dans les assemblées dont nous venons d'étudier la composition. En l'absence de documents et de textes apportant des restrictions à l'éligibilité, nous sommes autorisés à penser que l'un quelconque des délégués présents pouvait être investi d'un mandat. Il est certain que les cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité connus par notre droit public moderne paraissent avoir été totalement ignorés à cette époque. Il semble même que le fait d'être titulaire de grandes charges ou de hautes fonctions, loin d'être un motif de récusation, ait été une raison de désignation aux suffrages des membres de la réunion. Si nous parcourons, en effet, la liste des députés du tiers-état aux Etats de Blois, nous lisons que sauf un petit nombre ¹, la plupart sont des fonctionnaires royaux tels que procureur du roi, lieutenants-généraux, ou autres juges, qui ne devaient jouir que d'une indépendance

¹ « La liste des députés donne la qualification de laboureur à un député du bailliage de Montfort et Houdan (Ile-de-France). C'était la première fois, sans doute, que l'agriculture était directement représentée dans nos assemblées nationales. » Henri Martin, *Histoire de France*, IX, p. 446, note 2.

bien problématique vis-à-vis de l'autorité à laquelle ils étaient chargés de présenter des remontrances.

A Rouen, cependant, la désignation comme député d'un fonctionnaire royal semble n'avoir pas été agréée par tous puisqu'une lettre du souverain au lieutenant ordonne d'annuler l'élection d'Emery Bigot, avocat général ; le roi déclare avoir été averti que « quelque soupçon serait intervenu entre aucuns de ses sujets, mal affectionnés au bien de son service, iceux voyant aucun de nos principaux officiers, desquels la fonction n'a d'autre égard qu'à désirer et à rechercher ce qui nous est plus particulier, être employés à faire les plaintes et doléances de son peuple ». La ville persista dans son choix, malgré les représentations de Bigot, déclarant que ce n'était pas lui qui avait brigué ce mandat. Et le 16 novembre, le roi agréait l'élection d'Emery Bigot ¹.

Si, en droit, il n'y eut pas de condition imposée à l'éligibilité, en fait, nous en voyons une se dégager en 1576 : il fallait que le candidat appartînt à la religion « catholique et romaine ». Tous ceux soupçonnés d'indulgence en faveur de la religion réformée étaient écartés et ne pouvaient représenter leur bailliage aux Etats généraux. Et cette règle fut si bien suivie partout qu'on n'y peut relever qu'une exception : le seigneur de Mirambeau, député de la noblesse de Saintonge, fut le seul représentant appartenant à la religion réformée. Les écrivains protestants de l'époque relèvent cette exclusion systématique de leurs coreligionnaires et

¹ Archives de Rouen, série G.

déclarent pour ce motif la consultation des trois ordres entachée de nullité. La Popelinière, notamment, présente à ce sujet un exposé très complet des fautes commises dans les élections ¹. On peut suspecter l'impartialité d'historiens vivant à une époque où les haines politiques et religieuses étaient si violentes qu'elles semblent avoir obscurci les esprits les plus raisonnables. Mais quand on voit l'unanimité avec laquelle tous les écrivains du parti réformé s'insurgent contre l'irrégularité des élections, on peut être porté à croire

¹ Voici sur quelles raisons se fonde La Popelinière pour contester la validité des élections : « 1^o en la séance y a eu trois fautes notables :

a) Ceux de la religion en plusieurs lieux non appelés ; comme ainsi soit que le roi veut qu'ils soient appelés à toutes choses indifféremment ;

b) Les trois états assemblés en la même salle et tous ensemble : comme ainsi soit qu'ils aient à se plaindre les uns des autres ;

c) En présence des gens du roi présidents à l'assemblée : qui est espèce de contrainte contre l'ordre ancien.

« 2^o Il y en eut deux aussi en l'élection :

a) L'une est qu'elle est faite tout haut, chacun nommant à vive voix qui bon lui semblait : en quoi on craint haine ou on recherche faveur de quelqu'un ;

b) L'autre, que s'il est advenu comme en Vendômois ou à Etampes, qu'un protestant a été élu, il en a été rejeté, et ses procurations ont été déclarées nulles par le seul fait de la religion. Et qui plus est, Fontaine Martel, catholique, amateur du repos public, élu par le bailliage de Caux, a été injurié et outragé par celui qui gouvernait le pays, d'autant qu'il parlait librement et résistait aux contraventions qui se faisaient en l'assemblée contre la loi ancienne.

« 3^o En l'instruction des mémoires, il y en eut de plus grande importance. Les gens du roi, après l'élection faite, ont admonesté les gentilshommes de bailler chacun par écrit, à part, au député, ce qu'ils désiraient être remontré au roi...

« Par ces abus commis aux états particuliers on jugeait de ceux qui se commettront aux Etats généraux... » (La Popelinière, *Histoire de France*, II, 332).

que toutes ces protestations n'étaient pas sans fondement.

A part cette considération, dont l'étude appartient à l'histoire générale plus qu'à l'histoire du droit, nous voyons qu'en 1576 aucune restriction sérieuse ne fut apportée à l'éligibilité des députés. Il était nécessaire, probablement, pour briguer les suffrages des électeurs, d'avoir résidé pendant un certain temps dans le bailliage. Mais, si ce principe était admis en théorie, aucune sanction n'en garantissait l'application.

III.— LES ÉLECTIONS DANS LES PAYS D'ÉTATS.

Les règles que nous avons étudiées jusqu'ici consacrent ce qu'on considère comme le droit normal et commun des élections aux Etats généraux. Elles constituent le système suivi généralement. Mais on conçoit, qu'en l'absence de loi imposée à l'observation de tous, il ait pu y être apporté de fréquentes dérogations, et que leur application ait été souvent modifiée.

Sans nous embarrasser de la recherche et de l'étude de la multitude de pratiques suivies sur les différents points du royaume, nous nous contenterons d'examiner ce qui a trait aux pays d'états et aux procédés spéciaux qui y étaient employés pour assurer le recrutement des députés.

Pour ces pays, il y avait dans l'existence des Etats provinciaux, qualifiés pour parler au nom des trois ordres de la province, une cause de simplification qui permettait d'éviter les assemblées et les élections indispensables ailleurs. Mais,

comme dans le reste du royaume, les baillis et sénéchaux y recevaient les lettres de convocation du roi. De là, pouvait naître une certaine confusion. Car, sans attendre le choix des Etats, ils pouvaient faire parvenir ces ordres dans tout leur ressort et organiser les assemblées électorales pour nommer les députés. Il arrivait alors que deux catégories de représentants étaient désignés pour la même province : ceux du suffrage des Etats ; et ceux du suffrage universel. Parfois aussi cette confusion était évitée, car les Etats particuliers, apprenant la formation des assemblées préliminaires et l'ouverture de la période électorale par les baillis ou sénéchaux, s'abstenaient de toute nomination. Ainsi s'explique le manque d'uniformité de la représentation des divers pays d'Etats à l'assemblée de 1576. Sur six, le Dauphiné, la Provence et la Bretagne envoyèrent des délégués choisis par les Etats provinciaux ; les trois autres : la Bourgogne, le Languedoc et la Normandie, par les bailliages ¹.

Encore, dans les premiers, l'admission des mandataires n'eut pas lieu sans difficultés. Ainsi, pour la Bretagne, les délégués du Tiers nommés par les Etats provinciaux siégeaient à Blois, quand cinq nouveaux députés du même ordre et du même duché se présentèrent et demandèrent à être admis. On donna raison aux députés des Etats particuliers et les nouveaux n'eurent plus qu'à remettre leurs cahiers et à se retirer ².

Une contestation de même nature se produisit pour le

¹ Mounier, *Observations sur les Etats généraux*, p. 119.

² Procès-verbal du Tiers-Etat.

Dauphiné. Là, deux députés nommés par les bailliages demandèrent à venir siéger à côté des neuf envoyés des Etats provinciaux. Ils furent renvoyés comme ceux de Bretagne ¹.

Quant à la Bourgogne dont, en 1560, les Etats particuliers avaient nommé les représentants, elle voulut envoyer à Blois un représentant général. Les Etats provinciaux furent même convoqués à Beaune dans ce but. Les archives d'Avallon ont conservé des pièces relatives à cette réunion. On y relate que les Etats ont eu lieu à Beaune (et non à Dijon) « pour y communiquer et conférer ensemble tant des remontrances et plaintes, que des avis et moyens qu'ils auront à proposer en l'assemblée générale des trois états du royaume ². » Mais on ne put se mettre d'accord. On essaya pourtant de désigner un député aux Etats généraux, il dut se retirer devant les délégués des bailliages de la province.

En Languedoc ce ne furent pas non plus les Etats provinciaux qui nommèrent les députés. Le comte d'Antraigues qui a écrit, en 1789, une petite brochure relative aux droits des Etats généraux, explique que les Etats de cette province ne paraissaient pas suffisamment qualifiés pour représenter les trois ordres du pays ³. Son explication paraît contestable

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat.

² Archives de la ville d'Avallon.

³ D'Antraigues, *Mémoires sur les Etats généraux*, p. 241 à 245 : « Les évêques y entrent en vertu de leur dignité, et le second ordre de l'église n'y envoie pas de députés. Les barons y entrent en vertu des terres qu'ils achètent et auxquelles le roi attribue le droit d'entrée, mais ils ne sont élus par personne et par conséquent ne représentent personne. Le tiers-état ne peut y être représenté par les officiers mu-

car autrefois les Etats particuliers de cette province nommaient les députés. Mais en 1560 les Etats du Languedoc avaient décidé, écrit dom Vaissette, « quant aux Etats généraux du royaume que le roi avait convoqués, que la province n'y députerait pas en corps, à cause que chaque sénéchaussée devait nommer les députés des trois états suivant les ordres du roi ¹ ». Le même historien nous raconte, en outre, comment eurent lieu les élections de 1576 dans les sénéchaussées du Languedoc ².

Enfin en Normandie, comme en Bourgogne et en Languedoc, les bailliages désignèrent les députés qui eurent à siéger aux Etats généraux.

Mais comment se firent les choix là où les Etats provin-

nicipaux de quelques villes. Quelques-uns, d'ailleurs, sont nommés par le seigneur de ces villes; plusieurs avaient acheté les mairies quand le roi les aliéna, ils obtinrent le droit d'entrée aux Etats. Ainsi le peuple n'y est en aucune manière représenté. Aussi ces sortes d'états n'ont jamais nommé les députés de la province aux Etats généraux. Ils furent élus dans les sénéchaussées, parce que les états du Languedoc ne représentant réellement aucun des ordres, ils ne pouvaient revêtir nos députés aux Etats généraux d'un pouvoir national qu'ils n'avaient pas et qu'ils n'ont jamais eu. »

¹ Dom Vaissette, *Histoire du Languedoc*, V, 188.

² Dom Vaissette, *Histoire du Languedoc*, V, 352 : « Les députés de la sénéchaussée de Carcassonne à cette assemblée furent l'évêque de Castres pour le clergé, le baron de Roucuroux pour la noblesse, et Raymond de Roux et Jean Gibron pour le tiers-état. La sénéchaussée de Toulouse députa Pierre d'Affis, prévôt de la cathédrale de cette ville Parisot Cornusson, sénéchal de Toulouse, et Supersantis, ancien capitoul. La ville de Toulouse y députa, en particulier, un capitoul nommé La Croix. Il n'y eut que le clergé de la sénéchaussée de Beaucaire et de Nîmes qui députa. Le bailliage de Montpellier n'envoya aucun député. Celui de Velai en envoya un pour chaque ordre. Enfin, la sénéchaussée de Lauragais députa dans les mêmes conditions. »

ciaux en avaient conservé le droit ? Nous sommes assez mal renseignés sur ce qui se passa en Provence¹. Nous savons qu'une réunion des Etats y eut lieu en 1576 et qu'elle fut principalement consacrée à l'élection des députés².

Nous sommes un peu mieux documentés pour le Dauphiné, sans connaître au juste la manière employée par les Etats pour choisir leurs représentants. Les deux systèmes de recrutement par bailliages et par les Etats semblent y avoir été combinés. Des assemblées se réunirent par bailliages et nommèrent un certain nombre de délégués. De leur côté, les Etats provinciaux élurent des commissaires. Commissaires et délégués allèrent conférer ensemble et nommèrent les députés aux Etats³.

Ce qu'il faut remarquer surtout c'est qu'en Provence comme en Dauphiné, les trois ordres des Etats provinciaux se réunissaient et délibéraient en commun pour les élec-

¹ Picot, *Mémoire sur les élections aux Etats généraux* : « En quelques provinces les Etats provinciaux se renforçaient pour nommer les députés aux Etats généraux. Par exemple, en Provence, il se tenait alors des Etats pléniers composés des états et des notables de chaque ordre. »

² Honoré Bouche, *Histoire de Provence*, II, p. 664.

³ N. Chorier, *Histoire générale du Dauphiné* : « Dès le mois d'août les baillis et sénéchaux avaient assemblé les ordres de leurs ressorts pour le choix et la nomination des députés. L'assemblée du bailliage de Grésivaudan se fit à Vif. Néanmoins ces sortes d'assemblées par les bailliages et les sénéchaussées n'étaient pas usitées en cette province. Ainsi un de chacun ordre fut nommé, pour après avec les commis des Etats du pays faire election de députés généraux qu'on enverrait à Blois... Vienne eut sa députation particulière, n'étant pas alors tellement incorporée au Dauphiné, qu'elle ne se crut un corps non différent pour le droit commun, mais séparé pour les privilèges. »

tions. Dans ces provinces, il ne s'agissait pas tant, en effet, de la défense des privilèges ou immunités de tel ou tel ordre que de la sauvegarde des libertés politiques et économiques de la région. On craignait que des députés désignés séparément par le clergé, la noblesse ou le tiers-état aient une tendance à se considérer avant tout comme mandataires de l'ordre qui les avait nommés et à faire passer les intérêts généraux de la province après ceux spéciaux à leur ordre. Aussi préférait-on les voir tenir leur mandat de l'ensemble des trois ordres. Ces idées reçurent leur application aux Etats de Bretagne, et le désir d'assurer le maintien des privilèges et autonomies provinciales y fut poussé si loin qu'on interdit à chaque ordre le droit d'élire ses propres mandataires. Deux procès-verbaux, datés des 29 et 30 septembre 1576, constatent que les députés de la noblesse étaient nommés par le clergé et le tiers-état, ceux du clergé par la noblesse et le tiers-état, ceux du tiers-état par le clergé et la noblesse ¹.

Les règles suivies dans certains pays d'Etat pour la désignation des députés étaient donc tout autres que dans le reste du royaume. Et elles aboutissaient surtout à donner au corps de représentants ainsi nommés un esprit différent de celui qui pouvait animer ceux des bailliages et sénéchaussées.

¹ Archives de la ville de Rennes : « Lesdits sieurs des Etats ont décidé de députer six de chacun ordre, et qu'ils seront nommés, savoir : ceux de l'église par la noblesse et par le tiers-état, ceux de la noblesse par les ecclésiastiques et par le tiers-état, et ceux du tiers ordre par lesdits ecclésiastiques et la noblesse. » (Pièce indiquée dans Picot, *Mémoire sur les élections aux Etats généraux.*)

∴

Nous connaissons maintenant dans leur ensemble la marche et la procédure suivies dans les diverses parties de la France pour assurer la nomination des députés et nous avons passé en revue la série d'opérations employée pour leur conférer cette qualité.

Si nous cherchons à dégager une impression d'ensemble de toutes les règles dont nous avons étudié le fonctionnement, nous arrivons à cette constatation qu'en 1576, comme déjà en 1560, la totalité des sujets du roi, quel que fût l'ordre dans lequel ils étaient classés, a été appelée à participer aux élections. Les cas d'incapacité, d'indignité que le droit public moderne connaît ne semblent même pas avoir été soupçonnés. Tout le monde délibère ; tout le monde vote : c'est le suffrage universel dans toute son étendue.

Le caractère un peu primitif des diverses assemblées préliminaires dans lesquelles le peuple donne son avis est aussi très remarquable. Cette simplicité de fonctionnement présentait au xvi^e siècle de sérieux avantages. A cette époque, où la vie politique était si peu développée, où les gens se désintéressaient de tout ce qui ne les touchait pas immédiatement, on pouvait redouter, surtout pour les assemblées politiques, une certaine indifférence du peuple. Si on avait demandé aux électeurs de remplir des formalités gênantes pour exercer leur droit, bien peu s'y fussent

prêtés, et ils se seraient contentés de ne pas en faire usage. Il y avait dans cette simplicité de consultation un élément de réussite pour les Etats généraux ; et si, dans la suite, au xvii^e siècle, le peuple s'en désintéressa, s'il permit sans murmurer que la royauté restât plus de cent cinquante ans sans convoquer les représentants des trois ordres, c'est que ces assemblées dont il supportait tous les frais lui paraissaient aussi stériles que coûteuses ; mais ce ne fut pas parce qu'il jugeait compliqué l'exercice de ses prérogatives.

DEUXIÈME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DES ETATS GÉNÉRAUX.

CHAPITRE PREMIER. — **Les Rapports de l'Elu avec ses Electeurs.**

PRINCIPES GÉNÉRAUX. — LE MANDAT IMPÉRATIF.

Quand une assemblée nomme un député qui a le droit et le devoir de la représenter, on peut concevoir que deux systèmes différents règlent les rapports entre l'élu et ses électeurs.

Dans le premier, le député ne sera que le porte-parole de la collectivité qui l'a désigné ; il se bornera à proposer les vœux qu'il est chargé de transmettre et il votera conformément à ses instructions. C'est le système du mandat impératif.

Dans le second, une fois nommé, il deviendra indépendant, pourra prendre telles résolutions, déposer telles propositions qu'il croira utiles. Il puisera dans sa conscience et tirera des discussions auxquelles il aura assisté l'inspiration de la ligne de conduite qu'il devra suivre.

Notre droit public moderne rejette, avec raison, le man-

dat impératif. Le gouvernement représentatif, en effet, est un régime de libre discussion ; aucun projet ne peut être transformé en loi sans avoir fait l'objet d'un débat public et contradictoire. Et ces débats n'auraient aucune raison d'être si les membres d'une assemblée n'étaient pas libres de se déterminer d'après l'opinion qu'il se font au cours des discussions et s'ils étaient enchaînés par les ordres de leurs commettants. Dans notre droit moderne, en outre, le collège électoral qui choisit les députés n'est pas investi d'une représentation particulière et spéciale. Il désigne, au nom de la nation, des députés qui représenteront la nation. Ceux-ci ne pourraient donc pas recevoir mandat d'un collège électoral restreint alors qu'ils représentent le pays dans son ensemble. Dans notre droit moderne, enfin, les députés ne sont pas sous l'action directe de leurs électeurs ; et ils présentent plutôt le caractère de magistrats nommés pour un temps déterminé, et libres, pendant ce temps, d'exercer à leur gré leur magistrature.

Dans notre ancien droit, il y avait un véritable mandat, un mandat de droit civil donné à l'élu. Cela s'explique historiquement. Les premiers qui siégèrent aux Etats généraux du ^{xiv}^e siècle étaient des seigneurs, des membres du clergé ou des procureurs choisis par les nobles ou les prêtres qui ne voulaient pas comparaître en personne ; ou bien encore, c'étaient les représentants des villes. Pour ces procureurs et représentants, la qualité de mandataires était bien évidente. Au ^{xvi}^e siècle, la représentation était devenue élective pour les trois ordres ; et ce caractère se maintint. Les

députés de la noblesse, du clergé ou du tiers, continuèrent à être regardés comme les mandataires de leurs commettants, ce qui était d'ailleurs en harmonie avec les principes de représentation de l'époque. Chaque bailliage ayant un droit propre à députer aux Etats généraux, il était logique que chacun pût donner à ses envoyés telles instructions qu'il voulait. Le mandat impératif était donc absolument admis et nous verrons plus loin qu'il entraînait avec lui un certain nombre de conséquences qui, d'après la logique même des principes, en étaient le corollaire obligatoire.

Après avoir dégagé ces notions, qu'il nous a paru nécessaire d'indiquer, nous allons étudier les faits, et examiner quels furent, en 1576, les rapports entre électeurs et élus.

I. — LES INSTRUCTIONS ET POUVOIRS DONNÉS AUX DÉPUTÉS.

Nous trouverons dans les instructions données aux députés le principe même des rapports entre le représentant et ses commettants. On remettait habituellement à l'élu une copie de la décision prise par l'assemblée générale du bailliage, et on conservait l'original au greffe; on lui donnait en même temps le cahier de doléances; il avait ainsi non seulement des instructions, mais les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de comparaître aux Etats généraux¹. Aussi lui laissait-on au moins deux exemplaires de

¹ Voici en quels termes sont donnés les pouvoirs au député de la ville d'Amiens : « A tous ceux qui ces présentes lettres verront, les maire, prévôt et échevins de la ville et cité d'Amiens, représentant le corps et communauté de ladite ville, savoir, faisons que, aujourd'hui,

ces pièces¹. Il devait remettre l'un d'eux au greffier de l'Assemblée nationale, et conserver l'autre pour lui servir de guide dans les cas douteux ou difficiles.

Le contenu des instructions variait avec chaque bailliage. Mais en général ce n'était pas les vœux des électeurs qui y tenaient la plus large place. Ceux-ci étaient inscrits dans les cahiers de doléances, et il était loisible au représentant de s'y reporter à l'occasion. Ce qu'il devait y chercher surtout, c'étaient ses règles de conduite. On lui indiquait ce qu'il faudrait faire au cas où il serait empêché de remplir son mandat, les démarches à effectuer en arrivant au siège des Etats généraux et les procédés à employer pour garder le contact avec ses électeurs. Le cahier de doléances traçait au député son mandat politique ; les instructions, son mandat privé.

Ce dernier ne le liait pas toujours dans des conditions identiques. Si parfois, il renfermait des indications précises, en d'autres cas il était conçu en termes vagues et généraux qui lui laissaient toute liberté pour prendre les décisions les plus conformes aux intérêts de ses commettants. La royauté ne demeurait pas indifférente à la rédaction de ces instructions et invitait presque toujours ses agents à

date des présentes, dûment assemblés en notre échevinage, au son de la cloche, en la manière accoutumée, nous avons fait, commis, ordonné, constitué et établi de par nous, et par ces présentes faisons, nommons, mettons et ordonnons, constituons et établissons, notre procureur général spécial, Nicolas Delosseau .. » V. Thierry, *Monuments inédits du Tiers-Etat*, II, 854.

¹ « Audit échevinage Messieurs ont commis et député Nicolas Delesseau... et lui ont passé deux procurations. » (*Ibid.*)

faire en sorte que des « instructions amples ¹ » fussent données aux élus ; elle voulait ainsi enlever aux députés un moyen trop simple de se refuser à ses demandes, s'ils devaient invoquer à tous propos l'assujettissement de leurs mandats. Ce qui se passa en février 1577, quand Henri III s'efforça, sans y parvenir, d'obtenir des Etats généraux les crédits dont il avait besoin, montre bien que cette appréhension n'était pas sans fondements ².

Les instructions données aux députés ne demeurèrent pas à l'état de lettre morte, et il est extrêmement intéressant de suivre avec quelle fidélité la plupart d'entre eux se renferment dans le cadre qu'on leur a tracé. Non seulement ils ne se mettent pas en contradiction par leurs votes avec les idées de leur corps électoral, mais quand surgit la discussion d'un sujet non réglé d'avance, ils réclament un délai pour consulter leurs mandants. Ainsi, à l'une des réunions des députés de l'Ile-de-France on agite la question d'insérer dans le cahier un vœu en faveur de l'unité religieuse. Le député de Dreux déclare « qu'il n'a charge expresse concernant ledit article, et est d'avis de mettre l'article en surseance ; et s'est soumis d'envoyer plutôt à Dreux pour avoir mandement exprès pour délibérer sur lesdits articles. ³ » Ces mêmes députés de l'Ile-de-France désirent consulter leurs électeurs, quand en janvier 1577, le roi leur demande de créer un nouvel impôt et un subside de deux cent mille livres pendant six mois : « sur le premier point a été avisé

¹ Lettres de convocation du 6 août 1576.

² Procès-verbal du Tiers-Etat.

³ Procès-verbal des députés du Tiers-Etat de l'Ile-de-France.

que l'on remontrera au roi que les députés n'ont aucun pouvoir pour prêter consentement à la levée de cette somme sur le peuple ; et si Sa Majesté veut lever ladite somme, sera suppliée de permettre aux députés de s'en retourner pour en communiquer à leurs provinces ¹. »

Il arrive que la question en discussion a été prévue et examinée par les collèges électoraux. Les députés refusent alors nettement d'émettre un vœu en opposition avec leur mandat. Le 14 janvier 1577, l'assemblée du clergé discutait s'il y avait lieu d'accorder au roi de nouveaux subsides : plusieurs députés prirent la parole et déclarèrent qu'ils n'avaient pas le droit de satisfaire à ce désir du souverain ; leurs cahiers, dirent-ils, ne leur en donnaient pas le pouvoir ; au contraire, ils étaient chargés de réclamer expressément la suppression ou la diminution des impôts existants. Nos provinces, ajoutèrent-ils, ne se sont pas imposées de lourds sacrifices, ne nous ont pas envoyés aux Etats avec mandat de faire alléger leurs charges pour que nous adhérions à des propositions absolument contraires ². Cette assemblée du clergé mit la même énergie à s'inspirer de ses cahiers pour trancher les questions politiques. Elle répondit au duc de Montpensier venu pour lui faire entendre des paroles de paix, de conciliation et d'exhortation à ne pas poursuivre la guerre aux Huguenots, que cesser la lutte lui paraissait contraire au bien du pays dont l'intérêt commandait d'extirper l'hérésie. Et ils ajoutèrent : « et qui plus

¹ *Ibid.*

² Journal de G. de Taix, *Pièces justificatives de la tenue*, II, p. 328.

est, quand nous aurions quelque volonté de ce faire, nous n'en avons, par nos commissions, aucun pouvoir ou puissance, car toutes nos procurations, qui sont le fondement de notre négociation, nous chargent expressément de demander un seul exercice, nous ôtant tout pouvoir donner aucun consentement au contraire, directement ou indirectement¹. »

Les députés du tiers-état sont tout aussi fermes que ceux du clergé dans la fidélité à leurs instructions. Pour eux, le prétexte de leurs mandats devient le pivot de leur résistance à la royauté. Et pour se refuser systématiquement aux entreprises et aux sollicitations dont ils sont l'objet, ils invoquent toujours la contrainte de leurs procurations. Nous reviendrons sur l'autorité des Etats de 1576, mais nous mentionnerons ici la lutte audacieuse des représentants du tiers en janvier, février 1577, refusant des impôts et même de nommer des commissaires pour assister le roi dans la vérification des cahiers. Pour justifier ces fins de non recevoir, pour étayer ces décisions, leur procédé ne varie pas : il leur faudrait une autorisation de leur corps électoral ; et ils ne l'ont pas.

Reconnaissons que cette obstination à se renfermer dans leurs mandats était dictée aux députés, le plus souvent, par un véritable esprit politique et par la volonté bien arrêtée de faire obstacle aux prétentions de la royauté, bien plus que par les liens qui les enchaînaient à leurs électeurs. Ils savaient manier cette arme et la faire servir à leurs vues ; mais ils savaient aussi la déposer quand ils pensaient devoir

¹ Procès-verbal du Clergé, *Ibid.*, II, p. 221.

user de hardiessé et d'initiative en d'autres circonstances. Bodin¹, un de ceux qui, à l'occasion, invoquait avec le plus d'éloquence la force majeure de ses instructions, ne se gênait nullement pour en faire litière, quand il pensait ainsi accomplir une œuvre utile ; et il avouait, avec bonhomie aux députés du clergé « qu'il n'y a rien de plus dangereux, en matière d'Etats, que de tenir ferme et arrêtés ses propos, mais qu'il faut changer et s'accommoder aux plus saines opinions². » Déclarer qu'on peut modifier son opinion et son vote après avoir librement débattu divers intérêts, n'est-ce pas la négation même du mandat impératif dont le premier résultat est de ne rien laisser à l'arbitre du député et à sa décision ? Aussi les adversaires de Bodin ne manquaient-ils pas, quand il se réclamait avec tant d'éner-

¹ Jean Bodin, représentant du tiers-état du bailliage de Vermandois, est certainement le député qui a contribué à jeter le plus d'éclat sur la tenue de 1576-77. Né à Angers, en 1530, il fut successivement avocat à Paris et procureur du roi à Laon. Il mourut en cette dernière ville, en 1596. Il a écrit divers ouvrages. Le plus connu et le plus justement célèbre d'entre eux est intitulé : *De la République*. C'est une œuvre magistrale et par laquelle Bodin a véritablement créé le droit public. Pendant les Etats de Blois, Bodin ne se contenta pas de faire profiter ses collègues de son érudition et de son habileté à manier les principes juridiques ; il se conduisit en bon citoyen en défendant avec une énergie que rien ne sut désarmer les quelques prérogatives que le tiers-état conservait encore en matière d'impôts ; il se fit le champion des idées de tolérance et fut assez éloquent pour les faire triompher au sein d'une assemblée dont la plupart des membres avaient pourtant été élus sous la pression de la Ligue ; il empêcha ainsi le renouvellement d'une guerre civile qui, comme l'a dit M. Picot, « avait la religion pour drapeau, et pour but l'oppression des consciences ». Si, au cours de cette étude, nous citons volontiers et fréquemment le nom de Bodin, c'est que sa physionomie nous rappelle, nous fait présager, celle des grands orateurs qui, plus de deux cents ans après, accomplirent la Révolution française.

² Journal de Bodin. *Pièces justificatives de la tenue*, III, n° 45, p. 331.

gie de la force obligatoire des mandats, de lui opposer la contradiction entre ses attitudes successives et de lui rappeler les propositions qu'il avait avancées au nom du bailliage de Vermandois, sans qu'il en eût jamais reçu mission¹.

Quels que soient les motifs pour lesquels les députés invoquaient leur mandat ou le mettaient de côté, il nous faut constater qu'ils se sont fait remarquer plus souvent par la docilité avec laquelle ils suivaient leurs instructions que par l'audace ou la désinvolture avec lesquelles ils s'en débarrassaient. Donc en fait, comme en droit, leur conduite dépendait bien des pouvoirs qu'ils tenaient de leurs corps électoraux. On comprend ainsi l'importance extrême qui s'attachait à la vérification des pouvoirs. Nous ne disjoindrons pas l'étude de cette vérification de celle des pouvoirs eux-mêmes, et nous allons rechercher par qui elle fut faite aux Etats de Blois et à quelles questions litigieuses elle donna naissance.

II. — LA VÉRIFICATION DES POUVOIRS.

I. *Pièces servant à la vérification.* — Les pièces servant à la vérification des pouvoirs étaient, en général, des procurations en bonne et due forme contenant la désignation du mandataire. Elles revêtaient la forme d'un acte authentique ou d'un sous-seing privé. Si l'acte était authentique, l'authenticité avait été délivrée par la signature du bailli ou sénéchal présidant l'assemblée, ou par un notaire royal chargé de rédiger la volonté du corps électoral.

C'est ainsi que les députés du Bas-Limousin, qui se présentent le 4 décembre à l'assemblée du tiers-état, produisent

¹ Journal de Bodin. *Pièces justificatives de la tenue*, III, n° 45, p. 300.

une procuration signée Etienne de l'Estang, lieutenant-général de la sénéchaussée, qui avait présidé la séance dans laquelle ils avaient été élus¹.

Le 1^{er} décembre arrivent aux Etats généraux les députés du bailliage de Touraine et ceux de la sénéchaussée de Loudun. Les premiers remettent une procuration signée par le lieutenant du bailliage; les seconds par un simple juge royal².

Dans d'autres cas, c'est un notaire qui a dressé le pouvoir. Les députés du Basadois en se présentant le 7 décembre, exhibent une procuration rédigée au nom des électeurs par le notaire royal³. Le député d'Agen produit, le 11 décembre, également un acte notarié⁴.

Quelquefois enfin, on admet le représentant muni d'un simple pouvoir établi par un greffier dont la signature donne à l'acte un caractère authentique suffisant. C'est ainsi que, le 7 décembre, les députés du bailliage d'Orléans attestent leur qualité en remettant un acte dressé à la maison commune d'Orléans et signé du greffier⁵.

Souvent aussi, la procuration des députés n'était pas un acte authentique, mais un sous-seing privé. C'est le cas des députés du bailliage de Berry qui produisent un acte signé de quelques notables⁶. De même, pour les représentants du haut pays d'Auvergne, qui n'ont d'autres pièces justifica-

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat (*Pièces justificatives de la tenue*, III, n° 44, p. 157).

² *Ibid.*, p. 165 et 166.

³ *Ibid.*, p. 154.

⁴ *Ibid.*, p. 155.

⁵ *Ibid.*, p. 171.

⁶ *Ibid.*, p. 166.

tives qu'un certificat délivré par les électeurs réunis à la maison commune de Saint-Flour, c'est-à-dire les délégués de Saint-Flour, Aurillac, Maure et Mauriac ¹.

Tels étaient les documents qui, dans la plupart des cas, servaient aux députés à se faire reconnaître comme représentants d'un bailliage ou d'une sénéchaussée. Et presque toujours ceux qui n'étaient pas ainsi munis étaient écartés et renvoyés à leurs électeurs pour y chercher les pouvoirs nécessaires. Ainsi l'assemblée du clergé refusa d'admettre, le 29 novembre, Jean Vacquay, qui se présentait comme député d'Agen, mais n'était porteur d'aucune procuration suffisante ². Elle renvoya aussi l'évêque de Digne, qui n'avait aucune pièce justificative de sa qualité ³. On consentit pourtant quelquefois à admettre des députés sans pouvoirs, quand leur titre était suffisamment établi par des témoignages à l'abri de toute suspicion. Tel fut le cas de Philippe Parcault, qui se présenta, le 29 novembre, à l'assemblée du clergé et demanda son inscription comme représentant de Bazas. Il n'avait pas de procuration, mais il possédait une lettre de l'évêque de ce diocèse qui lui annonçait sa nomination et l'envoi prochain de pouvoirs. Ceux-ci n'étaient pas arrivés, mais il avait reçu le cahier de doléances du clergé du bailliage. Et l'assemblée se contenta de lui faire prêter serment et l'admit sous réserve de communication de ses pièces dès qu'il les aurait ⁴.

¹ *Ibid.*, p. 170.

² Procès-verbal du Clergé (*Pièces justificatives de la tenue*, II, n° 41, p. 98).

³ *Ibid.*, p. 100.

⁴ *Ibid.*, p. 98.

II. *Autorités procédant à la vérification.* — La question de l'autorité compétente pour procéder à la vérification des pouvoirs souleva maintes fois, au xvi^e siècle, des difficultés entre la royauté et les Etats généraux, l'un et l'autre pouvoir prétendant à sa compétence. En 1588, par exemple, aux seconds Etats de Blois, un conflit assez aigu se produisit sur ce point. En 1576, rien de semblable n'arriva et la vérification des pouvoirs eut lieu très simplement et sans donner lieu à grandes difficultés. Disons de suite que ce furent les Etats généraux et non le roi qui remplirent cette tâche. Le roi, ou plus exactement son conseil, ne chercha pas à intervenir dans la question et à gêner l'œuvre des Etats. Il se contenta de statuer toutes les fois que ceux-ci lui renvoyaient la connaissance d'un litige entre bailliages.

Ceci posé, remarquons aussi que les Etats ne procèdent pas à la vérification des pouvoirs suivant un plan d'ensemble ou une conception unique. Tantôt ils abandonnent aux assemblées de gouvernements le soin de contrôler les pièces présentées par les députés des bailliages : c'est la marche suivie par le Tiers-Etat pour six des anciens gouvernements : l'Ile-de-France, la Bourgogne, la Normandie, la Guyenne, l'Orléanais, le Lyonnais¹. Ces assemblées se réunissaient habituellement dès le début des Etats généraux. Ainsi, les procès-verbaux de leurs délibérations sont tous datés du 26 novembre, bien que les Etats s'assemblent pour la première fois le 24. Celui du Lyonnais date seul du

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 180.

28 novembre. Les députés ainsi groupés ne prenaient la responsabilité de statuer que sur les questions d'une solution facile et réservaient à l'ordre entier la connaissance des points délicats à trancher. Ils dressaient un procès-verbal mentionnant les noms de ceux d'entre eux dont les pouvoirs avaient été vérifiés. Cette garantie était admise comme suffisante ; et on accordait aux représentants ainsi validés le droit définitif de siéger aux Etats généraux.

Mais cette vérification n'aurait pas eu sa raison d'être pour les provinces dont les députés étaient élus par les Etats particuliers, puisqu'à elles seules elles constituaient le plus souvent un gouvernement. Nous avons vu qu'en 1576 trois pays d'Etats, le Dauphiné, la Provence, la Bretagne, avaient eu leurs délégués ainsi désignés. Aussi, ce furent les Etats généraux qui examinèrent s'ils avaient été nommés régulièrement et apprécièrent la valeur de leurs procurations.

A part ces trois provinces, le système de vérification par gouvernements ne paraît pas non plus avoir fonctionné pour le Languedoc et la Champagne. Nous ne trouvons pas au procès-verbal du tiers-état de mentions indiquant des réunions de ce genre tenues par les députés de ces deux provinces, tandis qu'elle existe pour la Normandie, l'Ile-de-France, la Bourgogne, l'Orléanais, la Guyenne et le Lyonnais. De plus ce procès-verbal note dans leur ordre d'arrivée les noms des députés de Champagne et du Languedoc, les procurations dont ils sont munis, ce qui nous amène à penser qu'ils firent vérifier leurs pouvoirs directement par les Etats sans s'être groupés par gouvernements.

Il semble qu'il en fut également ainsi pour la Picardie.

Enfin, ce furent les Etats généraux qui examinèrent eux-mêmes les pouvoirs des retardataires.

Il ne semble pas que l'assemblée du clergé ait employé le procédé de vérification par gouvernements. Elle comprenait à peine cent membres, tandis que le tiers-état en comptait environ cent cinquante. On y décida que « les députés des diocèses, bailliages ou sénéchaussées, commis pour assister en la présente assemblée d'Etats, pour l'ordre du clergé, se retireront par devers les promoteur et secrétaires pour leur faire apparoir des procures et charges contenant pouvoirs et puissance d'assister à la présente assemblée y donner suffrage et voix délibérative pour les affaires occurantes, afin que les dites procures et charges vues, soient reçus à la présente assemblée pour ce que dessus¹ ». Ainsi le clergé confie à son bureau la vérification des pouvoirs et l'ordre entier n'intervient que dans quelques cas assez rares où des questions plus difficiles sont soulevées.

Quant à la noblesse, nous n'avons pas de documents assez sûrs pour indiquer de quelle façon elle procédait.

Mais les Etats généraux, nous l'avons dit, renvoient quelquefois au conseil du roi le jugement des difficultés. Distinguons, à cet égard, la nature des points litigieux. S'agit-il d'apprécier la valeur des procurations des députés ? Les Etats tranchent la question et rendent un jugement qui s'impose à tous. S'agit-il d'une question où les privilèges et

¹ Procès-verbal du clergé, II, n° 41, p. 91.

les prérogatives de l'ordre entier sont en jeu ? L'assemblée retient encore avec un soin jaloux le procès soulevé. Le clergé, par exemple, agita maintes fois la question suivante : Pour être admis aux Etats, est-il indispensable d'avoir été désigné par les ecclésiastiques d'un bailliage, ou suffit-il d'être investi du titre et de la qualité d'évêque ? Ainsi le 7 décembre, l'évêque de Montpellier se présente et demande à être reçu. Aucun doute sur sa qualité de prélat, d'ailleurs affirmée par son collègue de Nîmes. Mais il n'a pas de procuration. L'assemblée décide que son titre d'évêque est insuffisant et refuse de l'admettre ¹.

Le 10 décembre, un représentant de la faculté de théologie de Paris produit des pouvoirs et procurations qu'il tenait de ce corps et réclame son admission. L'assemblée du clergé décide qu'il n'a aucun titre puisqu'il n'est l'élu d'aucun bailliage ou sénéchaussée ².

Mais les Etats généraux renvoyaient volontiers au conseil du roi les affaires qui n'intéressaient pas l'ordre tout entier et n'étaient au fond que des querelles entre bailliages. Nous avons vu, en étudiant les élections, que ces compétitions entre les diverses circonscriptions territoriales étaient nombreuses. Presque jamais les Etats n'en gardaient la connaissance par devers eux ; ils se bornaient à les transmettre au conseil du roi. C'est ainsi que l'assemblée du tiers se débarrassa d'une foule de petits procès tels que ceux que nous avons vu se produire entre le bailliage de Sens et celui de

¹ *Ibid.*, p. 113.

² *Ibid.*, p. 119.

Langres, entre la sénéchaussée de Poitou et celle de Montmorillon, etc... Le conseil examinait l'affaire et rendait une décision, parfois motivée, qui constituait un véritable arrêt de règlement; parfois aussi elle ne contenait pour tous motifs que la formule suivante : « Le roi pour toutes bonnes causes et considérations a ordonné que ¹... » Seulement la justice ainsi rendue par le roi était bien peu expéditive, et les malheureux députés obligés d'y avoir recours attendaient souvent longtemps avant de connaître la décision prise à leur égard ².

Ces règles n'avaient rien d'absolu et on vit souvent l'assemblée d'un ordre retenir le procès engagé sur un point dont la connaissance, d'après les principes que nous venons de dégager, eût dû appartenir au roi. L'assemblée du clergé, à diverses reprises, eut à régler des conflits qui étaient plutôt des querelles entre bailliages que des questions de nature à intéresser l'ordre. Nous citerons l'exemple d'une contestation entre le représentant du bailliage d'Amiens et celui de la sénéchaussée de Ponthieu. Le premier voulait faire obstacle à l'admission du second; mais l'assemblée déclara que la sénéchaussée de Ponthieu n'étant pas englobée dans le bailliage d'Amiens, elle accordait séance aux deux députés ³. Nous avons vu cette assemblée intervenir de même dans l'incident entre l'évêque de Laon, député du Vermandois, et le chanoine de Reims, député de

¹ A. Thierry, *Documents inédits*, II, p. 860.

² *Ibid.*, p. 861.

³ Procès-verbal du clergé, II, n° 41, p. 103.

cette ville, et on se rappelle que, sans renvoyer l'affaire au roi le clergé décida que Reims n'avait pas droit à une représentation spéciale et refusa à son député l'entrée aux Etats.

En résumé, l'observation qui se dégage de cette vérification des pouvoirs, c'est qu'elle se fait sans plan et sans système préconçus. Les Etats ont conscience de la tâche qu'ils ont à remplir : ils l'accomplissent en se laissant guider par les circonstances et en employant des procédés divers. Et comme, en définitive, ils aboutirent à résoudre toutes les difficultés, il ne leur fut pas nécessaire de tracer une théorie, d'adopter une méthode nette et précise. Cette partie de leurs travaux s'acheva sans qu'on puisse dégager un système d'ensemble des divers moyens auxquels ils eurent recours.

III. — LA RESPONSABILITÉ DU DÉPUTÉ.

Après avoir recherché par qui, et à l'aide de quels documents a été faite la vérification des pouvoirs, revenons au principe que nous avons fait ressortir au début de ce chapitre ; étudions le caractère de mandataire du député et voyons quelles autres conséquences en découlaient. Nous avons établi qu'il était tenu de se conformer aux ordres de ses commettants. Mais si la conséquence la plus importante du contrat de mandat est l'obligation, pour le mandataire, d'exécuter ce qu'il s'est engagé à remplir, il y en a d'autres encore. Celui qui a accepté un mandat est responsable de son exécution envers le mandant. C'était le cas du député aux Etats généraux : sa responsabilité n'était pas

purement morale et politique ; c'était une responsabilité civile pouvant aboutir à une condamnation pécuniaire, à des dommages et intérêts. Nous n'avons pas retrouvé de pièces indiquant qu'on eût eu à recourir à cette sanction un peu rigoureuse. Mais s'il n'y eut pas — à notre connaissance, du moins — de condamnations pécuniaires prononcées contre des députés pour fautes commises dans l'exécution de leur mandat, toujours est-il que ce principe fut nettement affirmé, soit en lui-même, soit par les conséquences qui s'en déduisaient.

Puisque l'élu était responsable envers ses électeurs, il devait logiquement en résulter, qu'il était porté à rester en communication constante avec eux. Les députés de Blois ne faillirent pas à cette obligation. Bien des villes ou bailliages continuèrent à donner des instructions à leur représentant et se tinrent en relations ininterrompues avec lui. En janvier 1577, par exemple, les députés de Rouen demandèrent à leurs commettants la réponse à faire aux réclamations de subsides de la royauté. Le 19 du même mois, le maire et les échevins se mirent à délibérer sur « les moyens extraordinaires qui pourront servir au secours de la nécessité du roi, tant pour la conservation de son état et entretènement de sa maison que acquittement de ses dettes. » Et le 31 janvier, ils décidèrent que « pour le fait des deux millions demandés par le roi aux Etats généraux, seront priés les députés d'y faire au mieux qu'ils pourront pour le bien de la ville ¹ ».

¹ Archives de Rouen, série G.

Il y avait pourtant une condition à cette mise en jeu du principe de la responsabilité : c'est qu'après la clôture des Etats, les députés rendissent des comptes. A cet égard encore, il ne semble pas qu'en 1576, on ait manqué aux principes. Nous avons plusieurs documents qui attestent l'empressement des représentants à rendre des comptes ou à fournir des explications dès leur retour. A Rouen, par exemple, MM. Bigot et le Seigneur, en revenant de Blois, vinrent de suite à l'échevinage pour expliquer et justifier leur conduite à l'Assemblée nationale. Et sur la demande du maire et des échevins, Bigot leur promit de condenser ce compte rendu en un recueil et « de le remettre au chartrier de la ville, pour y avoir recours¹ ». Il en est de même à Amiens. Nous savons que cette ville avait échoué dans ses efforts pour obtenir une représentation distincte. Ses députés furent contraints de quitter Blois, et rentrés à Amiens, le 30 décembre, leur premier soin fut d'aller rendre compte de leur voyage au prévôt et aux échevins. Le procès-verbal de l'échevinage d'Amiens du 30 décembre 1576, conservé aux archives de cette ville, débute par ces mots : « En la dite assemblée Nicolas Delesseau et Michel Randon faisant leur rapport, ont dit... » Ce préambule est suivi du récit de leurs différentes démarches et ils justifient l'emploi de leur temps depuis le départ jusqu'au retour².

Il apparaît donc que le principe de la responsabilité civile a bien été observé en 1576. Il a reçu son plein développe-

¹ *Ibid.*

² A. Thierry, *Documents inédits*, II, p. 861.

ment à cette époque, soit par la manière dont il fut lui-même affirmé, soit par la façon dont furent dégagées des règles qui n'en étaient que la conséquence logique. Et à ce point de vue, les députés aux premiers Etats de Blois ont eu d'une manière nette le caractère de véritables mandataires, dont les obligations auraient été déterminées selon les dispositions prévues par le droit civil.

IV. — DÉSAVEU DU DÉPUTÉ.

En droit civil, le mandataire est révocable par le mandant : c'est une autre conséquence du mandat. Elle fut admise en 1576. On reconnut parfaitement alors que le député était révocable, — *non ad nutum* — mais s'il avait violé ou excédé ses pouvoirs. C'est ce qu'on appelait désavouer le député ; c'est-à-dire qu'à partir du moment de cette révocation, il n'était plus considéré comme représentant ses électeurs. Tout le monde connaît la tentative de désaveu dont Bodin fut l'objet. Voici en quels termes elle nous est rapportée par le procès-verbal du gouvernement de l'Ile-de-France : « Cependant sont comparus certains députés de Reims et de Châlons, voulant avoir acte de quelques protestations et déclarations qu'ils voulaient faire à l'encontre de M. Jean Bodin, député de Laon en Vermandois, eux se disant fondés de pouvoirs et de procurations à cet effet ¹. » Bodin fut invité par ses collègues à fournir ses moyens de

¹ Procès-verbal du gouvernement de l'Ile-de-France, II, n° 40, p. 85.

défense et les députés de Reims et de Châlons eurent à déposer par écrit la liste de leurs griefs, « pour le tout en être avisé et résolu en grande raison ». Cette demande de désaveu était basée sur ce fait que Bodin avait réclamé le maintien de l'édit de pacification, tandis que les villes de Reims et de Châlons ne voulaient admettre, en France, que le culte catholique. Bodin se garda bien de contester en lui-même le droit de désaveu. Il se borna à prétendre, qu'en l'espèce, son exercice était impossible, parce qu'il avait été opéré suivant des formes irrégulières. En effet, c'étaient Reims, Châlons et Soissons qui l'avaient désavoué sans que les prévôtés du plat pays de Vermandois dont il était aussi le représentant eussent été convoquées. Ayant reçu son mandat de tout un collège électoral, il ne pouvait être désavoué par une fraction de ce corps. Et le conseil du roi saisi du litige par les députés du gouvernement de l'Ile-de-France reconnut le bien fondé de la théorie de Bodin, et débouta de leurs demandes ses accusateurs¹.

Mais l'arrêt du conseil, basé uniquement sur l'irrégularité du désaveu, confirma que ce droit, en lui-même, n'était pas contesté et que le député était révocable par ses électeurs quand il ne se conformait pas à leurs instructions.

V. — L'INDEMNITÉ ACCORDÉE AUX DÉPUTÉS

En poursuivant l'examen des obligations résultant du contrat de mandat, nous sommes amenés à nous occuper de

¹ Journal de Bodin, III, n° 45, p. 294.

l'indemnité accordée aux députés. Celui-ci n'avait droit à aucun traitement, à aucun salaire. Et cela était bien dans la logique des principes, puisqu'en droit civil un des caractères du mandat est d'être gratuit. Mais si le mandataire ne peut prétendre à aucune rémunération pour sa peine, toujours est-il qu'il ne doit pas souffrir de l'exécution du mandat. Si donc il a été obligé à quelques dépenses, il a une action *mandati contraria* contre le mandant pour le contraindre à lui rembourser les sommes avancées. C'est ce qui arrivait pour le député ; il n'était pas payé mais indemnisé de ses frais de voyage et de séjour.

Pour trouver le montant de cette indemnité, il fallait lever un impôt. Aussi les convocations d'Etats généraux étaient-elles souvent mal accueillies par les populations qui n'y voyaient que la source d'une nouvelle taxation. Elles s'en plaignaient d'autant plus qu'à maintes reprises on avait voulu faire supporter au tiers-état, non seulement le fardeau de sa propre représentation, mais aussi le poids de celles du clergé et de la noblesse. Ces deux ordres invoquaient, à cet effet, qu'ils n'étaient pas assujettis à la taille, c'est-à-dire à l'impôt au moyen duquel on prélevait cette indemnité. La royauté se refusait aussi parfois à admettre cette prétention et condamnait les nobles et les prêtres à payer leur représentation.

Ce fut ce qui se passa en 1577. Voyons comment alors on organisa le règlement de l'indemnité due aux mandataires qui venaient de siéger à Blois.

I. — *Qui fixe le montant de l'indemnité.* — Nous ne croyons pas qu'on ait observé, à ce sujet, des règles fixes. En principe, c'était aux mandants et au mandataire qu'il appartenait de débattre librement la somme à payer. Mais en fait, le roi s'occupait généralement de prendre des décisions à cet égard. En 1576, son intervention se manifesta sous des formes assez diverses. Tantôt elle fut toute spontanée, tantôt elle ne se produisit qu'à la requête des députés de tel ou tel ordre. Il ne paraît pas qu'à l'assemblée du tiers on ait eu cure de demander au souverain la taxation de la somme attribuée à chaque député à titre d'indemnité. Ni le procès-verbal de cet ordre, ni le journal de Bodin n'en font mention. Si le tiers s'occupe de la taxe de ses représentants, c'est uniquement pour protester contre les prétentions du clergé et de la noblesse.

A l'assemblée du clergé, au contraire, dès le 18 février, on décide de nommer une commission de cinq membres pour établir le compte de chacun. On invite les représentants à se rendre devant elle, tout on leur laissant la latitude d'aller trouver directement le chancelier, s'ils le préfèrent¹. Le 2 mars, cette commission rend compte de ses recherches et de ses délibérations. Elle propose la taxe suivante, par journée de vacation, depuis le moment du départ jusqu'au jour du retour :

1° Les archevêques : 25 livres tournois, par jour ;

2° Les évêques : 20 livres tournois, par jour ;

¹ Procès-verbal du clergé, II, n° 41, p. 199.

3° Les abbés chefs d'ordre : 15 livres tournois, par jour ;

4° Les abbés, prieurs ou commendataires : 12 livres 10 sous ;

5° Les chanoines des églises cathédrales : 8 livres ;

6° Les chanoines des églises collégiales : 6 livres .

Ces propositions adoptées, on charge les évêques de Bazas et d'Autun de les communiquer au chancelier. Mais celui-ci, le 4 mars, fait répondre aux Etats généraux qu'il trouve excessives les indemnités que les députés du clergé prétendent s'allouer et les invite à les modérer ¹. Nous ignorons le résultat des demandes du clergé et de la critique du chancelier, car le procès-verbal du clergé et le journal de G. de Taix s'arrêtent aux premiers jours de mars, c'est-à-dire au moment où le roi licencia les Etats. Mais il semble que, pour cet ordre, le montant de l'indemnité a dû varier suivant le titre des députés et la durée de leur absence.

Il paraît résulter, au contraire, d'autres documents concernant les indemnités dues à la noblesse ou au tiers-état que le roi ne précisa pas les sommes à verser à chacun et qu'il laissa aux baillis, aux sénéchaux ou aux Etats provinciaux le soin de statuer d'après les pièces fournies par les ayants-droit. Ceci ressort d'une lettre adressée par Henri III, le 2 mars 1577, aux Etats de Bourgogne, relative à Pierre Jamin, député du tiers-état du bailliage de Dijon. Il y est dit : « Suivant nos lettres de commission, a été député par le tiers-état du bailliage de Dijon, notre cher et bien-aimé

¹ *Ibid.*, p. 224.

Pierre Jamin, qui s'est bien et dignement acquitté de sa charge ; et à ce moyen est raisonnable qu'il soit remboursé et satisfait de ses frais et journées, d'avoir assisté aux assemblées qui se sont faites au dit pays pour les Etats, ensemble d'être venu et assisté en ladite assemblée générale d'iceux Etats de notre royaume. A ces causes nous vous mandons, commandons et enjoignons, par ces présentes, que mandés notre procureur et telles autres personnes que vous aviserez, vous ayiez à faire au dit Jamin taxe de ses frais, de sa venue, journée, séjour et retour, eu égard à sa qualité. Et la somme à laquelle vous trouverez mériter ladite taxe, vous imposerez¹. »

Nous avons une autre pièce relative aux députés de la noblesse des différents bailliages de Bourgogne qui nous permet d'observer que le montant de leur indemnité ne fut pas non plus taxée par le roi. Il invite, en effet, les baillis à la fixer et à s'adjoindre pour ce travail quatre ou cinq gentilshommes de chaque bailliage : « Pour ce que, avant de procéder par vous à la taxe des députés de ceux de la noblesse de notre pays de Bourgogne, qui ont assisté à l'assemblée des Etats, il est très requis et nécessaire de vous prescrire la forme que nous entendons y être tenue et gardée. Nous vous mandons par la présente que, appelliez avec vous quatre ou cinq des plus anciens et notables de la noblesse de chacun de vos bailliages, vous procédiez à faire la taxe aux députés de ladite noblesse dudit pays, telle que en vos loyauté et conscience verrez être à faire². »

¹ *Pièces justificatives de la tenue*, IX, n° 116, p. 298.

² *Ibid.*, IX, n° 118, p. 301.

Il ne semble pas que ce système ait été usité partout ni qu'un plan bien déterminé ait été adopté ; et nous croyons que si les bailliages eurent parfois l'autorisation d'établir eux-mêmes l'indemnité de leurs mandataires, ils ne la possédèrent pas toujours. Et pourtant d'après les principes du mandat civil, l'intervention du pouvoir central dans cette taxation ne s'explique guère. Si le député est un mandataire, il doit fournir à son mandant un état de comptes et de dépenses d'après lequel ce dernier appréciera ce qu'il doit payer. En cas de contestation seulement on conçoit l'intervention d'un tiers jouant le rôle d'arbitre.

II. — *Sur qui est prélevé le montant de l'indemnité.* — Sur ce point, en 1576, nous ne constatons aucune dérogation aux principes rationnels. Le clergé paya ses représentants ; la noblesse les siens et le tiers-état n'eut pas à supporter les frais de députation des deux autres classes privilégiées : non pas qu'elles n'y aient employé tous leurs efforts ; mais le tiers, instruit par les précédents, s'était organisé pour ne pas se laisser injustement frapper. Dès le 3 janvier, il rédigea une protestation contre les prétentions du clergé et de la noblesse qui voulaient lui appliquer les frais d'ambassade au roi de Navarre, au maréchal d'Amville et au prince de Condé, ainsi que le poids de la taxe à lever pour indemniser les députés des trois ordres aux Etats généraux. Dans une délibération assez hardie, le tiers-état décida de ne payer que ses propres députés ; et relativement à l'envoi d'ambassadeurs de ne rien payer du tout, attendu que leur

mission n'avait pas été adoptée sur sa proposition¹. Et le 16 février, comme les deux autres ordres avaient une fois de plus émis la prétention d'être exonérés de toute participation aux frais, le tiers-état protesta avec plus d'énergie encore et confirma par un vote semblable sa première décision². Enfin l'article 443 de son cahier de doléances relate ainsi sa protestation : « Plaise à votre majesté ordonner que les frais et vacations de chacun ordre seront pris et levés particulièrement sur chacun d'eux et que l'un d'iceux ne sera contribuable pour l'autre en toutes assemblées d'Etats, tant généraux que spéciaux³. »

Cette énergie eut sa récompense ; et les prétentions du clergé et de la noblesse furent rejetées. C'est ce qui nous est attesté par d'assez nombreux documents tels que les lettres d'Henri III au bailli d'Amiens relatives à l'indemnité de la noblesse de ce bailliage⁴, et aussi les lettres déjà citées adressées aux baillis de Bourgogne pour l'allocation des sommes dues aux députés de la noblesse de cette province⁵.

¹ *Journal de Bodin*, III, n° 45, p. 300.

² *Ibid.*, p. 330.

³ *Cahier des États généraux*, tome II.

⁴ A. Thierry, *Documents inédits*, II, p. 863.

⁵ *Pièces justificatives de la tenue*, IX, n° 116, p. 298. — Cette décision est confirmée par une délibération des Etats de Bourgogne, le 3 juin 1577 : « Sur la difficulté mue sur qui se prendraient les taxes de Messieurs les députés de l'Eglise et de la noblesse, aux Etats généraux de France, tenus la présente année en la ville de Blois, a été conclu que chacun ordre et Etat portera les frais de ses députés auxdits Etats de Blois, sans que l'un desdits ordres puisse être tenu de payer ou supporter aucune chose es frais des autres. » (*Pièces justificatives de la tenue*, IX, n° 117, p. 300).

III. *Impôts établis pour le paiement de l'indemnité.* —

Pour le tiers, on se servit de la taille ou, plus exactement, de suppléments à la taille. Voici ce que nous trouvons dans une lettre de Henri III aux Etats de Bourgogne relative-ment au député de Dijon : « Et la somme à laquelle vous trouverez mériter la dite taxe, vous cotiserez et imposerez sur tous et chacuns les manants et habitants du dit bail- liage, selon le département de nos tailles, le fort portant le faible, le plus justement et également que faire se pourra, en la forme et manière accoutumée, et icelle somme ferez lever¹. »

Pour le clergé, nous n'avons pas trouvé de pièces concer- nant son mode de taxation. Mais nous savons que le pro- cédé généralement employé consistait en un impôt réparti entre ses membres, selon le mode de distribution des dé- cimes ecclésiastiques².

La noblesse dut payer ses frais par un impôt semblable à celui qu'elle supportait pour être exonérée du service de l'arrière-ban. Nous relevons dans les lettres de Henri III au bailli d'Amiens : « Nous vous avons adressé et fait expédier nos lettres de commission pour procéder à la levée des de- niers de la taxe qui a été ou sera faite au sieur de La Brosse, pour les frais et dépenses par lui faits pendant la durée et séance des Etats généraux où il se serait trouvé et aurait as- sisté comme député de la noblesse de votre bailliage et ce sur tous et chacuns nobles et tenant fiefs en icelui, sujets à nos

¹ *Pièces justificatives de la tenue*, IX, n° 116, p. 298.

² Labourcé et Duval, III, p. 258.

ban et arrière-ban, et suivant l'ordre du dit arrière-ban¹. »

Une difficulté survenue dans ce bailliage prouve que la royauté, tout en reconnaissant le droit du Tiers de ne pas supporter les frais à lui seul, cherchait à exonérer cependant le plus possible les deux classes privilégiées. Le roi, dans la lettre que nous venons de citer, ajoute en effet « qu'ayant bien considéré que la plupart des fiefs nobles sont tenus par des gens roturiers, tellement qu'en ce faisant la noblesse du bailliage recevrait une trop grande surcharge, nous avons trouvé n'être raisonnable que la dite taxe soit levée du tout sur les dits nobles seulement, mais sur les dits fiefs nobles, sans faire aucune distinction entre nobles et roturiers. » Le Tiers-Etat protesta à juste titre contre de telles prétentions. Il fit valoir que les roturiers avaient acquis plusieurs « privilèges, de nouveau confirmés, entre autres d'être exempts de franc-fief, ban et arrière-ban » ; qu'aux Etats d'Orléans, en 1560, ils n'avaient pas été appelés à participer aux frais des députés de la noblesse ; que, d'autre part, les gens du Tiers-Etat n'avaient pas fait partie des assemblées où les nobles avaient désigné leurs représentants ; et qu'enfin ils avaient payé leurs propres députés et qu'il n'y avait pas de raison pour les forcer à payer deux fois. Le conseil privé saisit de cette protestation le Parlement de Paris. Celui-ci renvoya un avis favorable aux demandes du tiers-état d'Amiens, motivé sur ce que « les manants et habitants ont déjà contribué pour celui

¹ A. Thierry, *Documents inédits*, II, p. 863.

qui a été envoyé à Blois pour le Tiers-Etat, et qu'ils n'ont été reconnus par les nobles en leurs assemblées ni appelés par eux. » Aussi, le Parlement décida « que les habitants de la ville d'Amiens ne peuvent être tenus des frais faits par le sieur de La Brosse et ne doivent contribuer à ces frais. » Le conseil du roi admit la thèse soutenue par le Parlement et décida que le Tiers serait exempt de la taxe et cotisation des frais de voyage faits aux derniers Etats par l'ordre de la noblesse du bailliage d'Amiens.

En résumé, les conséquences logiques triomphèrent ; et chaque ordre, avec sa représentation propre, n'eut pas à contribuer aux dépenses des autres. Sur ce point encore, les principes rationnels furent sanctionnés par la pratique et les règles du mandat civil reçurent leur stricte application.

VI. — LE DROIT DES DÉPUTÉS A SE FAIRE SUPPLÉER.

Les délégués pouvaient se choisir un subdélégué. Nous retrouvons ainsi l'observation et la confirmation des règles du contrat de mandat. En droit civil, le mandataire peut, à ses risques et périls, se substituer un remplaçant. Notre ancien droit public avait admis ce principe en ce qui concerne la représentation aux Etats généraux, et nous en relevons quelques manifestations en 1576. Bodin, pourtant, le combattit vivement aux Etats de Blois. Il déclara à l'assemblée de la noblesse et du clergé que ses collègues du Tiers s'abstiendraient de nommer des commissaires pour

assister à la vérification des cahiers, parce que les députés, délégués déjà, ne pouvaient encore subdéléguer leurs pouvoirs¹. Mais il soutenait cette théorie des plus contestables en droit pour les besoins d'une cause à laquelle il consacrait son merveilleux talent et sa profonde érudition ; et il ne pensait peut-être pas aux conséquences qu'on pourrait tirer, par ailleurs, de la thèse qu'il développait.

Quoi qu'il en soit à cette époque, le droit des députés à se choisir des suppléants s'affirme en maintes circonstances.

Ainsi, à la séance du Tiers du 18 décembre 1576, deux délégués se présentent au nom du bailliage d'Orléans. Ils remettent leurs procurations ; on les examine, et on s'aperçoit que ce ne sont pas eux qui ont été nommés pour se rendre aux Etats. C'est un sieur Louis Aleaume, lieutenant-général du bailliage ; empêché de venir, il avait désigné deux autres personnes pour le remplacer, et celles-ci exhibèrent les pièces justificatives de leur délégation. Leur admission fut refusée, — non pas qu'on contestât le droit d'Aleaume de se faire suppléer, — mais parce que sa propre élection ne parut pas régulière et fut invalidée². Aussi, l'annulation de ses pouvoirs entraîna celle de ses substitués.

Voici encore à l'appui de la même idée un passage des instructions données par Amiens à ses représentants : « Nous donnons aussi pouvoir audit Delesseau au cas de maladie ou légitime empêchement, de substituer un autre

¹ *Journal de Bodin*, III, n° 45, p. 332.

² Procès-verbal du Tiers-Etat, III, n° 44, p. 209.

en sa place, pour exécuter le contenu en ladite procuration de point en point, et généralement pouvoir d'y autant faire, dire, écrire et proposer, ce qu'il verra être bon pour notre communauté, comme nous ferions si présents en personne nous étions ¹. »

Mais si le député avait le droit à un remplaçant, à plus forte raison avait-il la faculté de se faire assister par un tiers dont il croyait l'aide profitable. C'est ce qui fut affirmé à la séance du clergé du 1^{er} décembre 1576. L'évêque de Nîmes y montra aux membres de son ordre des pouvoirs remis par ses commettants ; ils lui permettaient de se choisir telle personne qu'il lui plairait pour se faire assister ; et il présenta comme auxiliaire le chanoine de la cathédrale de Nîmes. Les Etats acceptèrent ce chanoine, mais ne lui accordèrent voix délibérative qu'en cas d'absence de l'évêque.

Le principe de se faire assister ou suppléer n'est donc pas contesté ; il est admis par tous et reçoit son application sans difficultés.

VII. — LE CUMUL DE MANDATS.

Une dernière conséquence découle du caractère de mandataire du député. Celui qui, en droit civil, accepte un mandat, s'engage à l'exécuter fidèlement. Il ne peut donc en recevoir simultanément plusieurs, donnés par des personnes différentes, et dont les buts sont contradictoires :

¹ A. Thierry, *Documents inédits*, II, p. 862.

l'accomplissement de l'un pourrait nuire à celui de l'autre. Ainsi en allait-il pour le député aux Etats généraux qui ne pouvait être à la fois le représentant de plusieurs ordres dans le même bailliage, ni dans plusieurs bailliages. Si les bailliages, en effet, avaient certains intérêts communs, ils en avaient aussi de contradictoires. Le clergé, la noblesse, le tiers d'une même circonscription pouvaient bien être d'accord sur certains chefs et avoir des vues opposées sur d'autres. D'où il résulte que le député ne devait représenter qu'un bailliage et un seul ordre. En toutes occasions les élus de 1576 s'efforcèrent d'appliquer ce principe et d'empêcher qu'on y contrevînt.

En voici une preuve : A l'une des réunions du tiers se présente M. Louis Lévêque, procureur syndic des Etats de Provence, qui réclame son admission comme représentant du tiers-état de cette province. Les députés reçoivent communication de sa procuration et reconnaissent qu'il a reçu mandat des trois ordres de Provence. L'assemblée décide son admission, mais sous réserve qu'il prêterait serment de ne pas se rendre aux assemblées du clergé et de la noblesse. Il demande un délai de quarante-huit heures pour réfléchir : on le lui accorde, mais on lui signifie qu'il ne pourra assister à l'assemblée du tiers-état qu'après option faite ¹.

L'assemblée du clergé semble s'être montrée moins rigoureuse sur l'application de ce principe et avoir toléré qu'un

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, n° 44, p. 211.

député prit part à ses délibérations comme représentant de plusieurs bailliages, sans avoir, au préalable, opté pour une circonscription précise. Mais elle assura pourtant l'observation de la règle en décidant qu'au cas « où un seul serait député pour plusieurs bailliages, il n'aurait qu'une voix ¹. » Elle refusa ainsi à l'élu de plusieurs bailliages une influence supérieure à celui qui n'en représentait qu'un seul.

Considéré dans ses rapports avec ses commettants, le caractère du député de 1576 nous apparaît bien net et bien défini. Ses droits et ses devoirs découlent tous de la même idée : il est le mandataire de ceux qui l'ont envoyé aux Etats généraux ; et il peut user de toutes les prérogatives, s'attachant à cette qualité en même temps qu'il est tenu d'en subir toutes les obligations et d'en endosser toute la responsabilité.

¹ Procès-verbal du clergé, *Pièces justif. de la Tenue*, II, n° 41, p. 100. — M^{me} de Mornay, dans ses mémoires, raconte qu'il arriva également à son mari d'être élu par les trois ordres du bailliage de Senlis : « Traversant par mémoires secrets ès Etats provinciaux les susdites résolutions, et particulièrement au bailliage de Senlis d'où il dépendait, fit prendre conclusion pour l'entretènement de l'Edit, et fut élu des uns et des autres, même du clergé, pour comparaître aux Etats généraux, dont il s'excusa... » (*Mémoires de M^{me} de Mornay*, I, p. 109.)

CHAPITRE II. — Les Etats de 1576 en tant qu'assemblée délibérante.

I. — LA RÉUNION ET L'ORGANISATION DES ÉTATS.

1. *Les premières séances.* — Les lettres de convocation avaient fixé au 15 novembre 1576 la date de réunion des Etats généraux. Mais ce fut seulement le 24 de ce mois que le roi ordonna aux représentants des trois ordres de s'assembler. Dès le matin de ce jour, un crieur parcourut les rues de la ville, invitant les députés à se réunir à deux heures de l'après-midi. La noblesse devait se rendre au Palais; le clergé à l'Eglise Saint-Sauveur; le Tiers-Etat à l'Hôtel de Ville. Les députés obéirent et se trouvèrent à l'heure et aux lieux indiqués ¹. A partir de ce moment les Etats fonctionnèrent.

Que firent les représentants mis pour la première fois en présence? Que se passa-t-il entre ces délégués venus de toutes les parties du royaume?

Dans nos assemblées modernes, quand les députés se réunissent, c'est habituellement le plus âgé des membres présents qui est appelé à remplir les fonctions de président; les plus jeunes sont nommés secrétaires provisoires. Ce système simple qui permet aux Chambres de s'organiser et de former leur bureau définitif, n'était pas connu de nos anciens Etats; c'était par acclamation que quelques députés

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, n° 44, p. 148.

connus étaient désignés pour diriger momentanément les débats ou en relater les péripéties dans un procès-verbal.

Les trois ordres, en 1576, ne suivirent pas une marche identique. Au tiers-état, où aucun membre présent ne paraissait jouir d'une notoriété spéciale, on ne nomma pas de président. Pierre le Boulanger, député des Etats de Bretagne, fut seul investi des fonctions de greffier, et on eut soin de préciser qu'il ne s'agissait que d'une dignité provisoire, et que la nomination du greffier titulaire ne serait mise aux voix qu'après l'organisation définitive. Puis le tiers-état s'entendit pour faire procéder de suite à l'appel par gouvernements et par bailliages. Ceci fait, sans s'occuper de la constitution du bureau définitif, les députés commencèrent la vérification de leurs pouvoirs. Plus tard, seulement, on nomma le président, le secrétaire et les assesseurs ¹.

La première réunion du clergé présenta une physionomie un peu différente. Il y avait là un député qui, par sa haute situation dans l'Eglise, paraissait tout désigné pour diriger les délibérations. C'était l'archevêque de Lyon, primat de France. Siégeant sur le territoire de sa primatie, il était bien naturel qu'il eût la préséance sur ses collègues et qu'ils reconnussent son autorité. Dès le début, il remplit les fonctions de président, mais il ne fut élu définitivement qu'à la troisième séance. Ainsi guidé, avant de vérifier ses pouvoirs, le clergé s'occupa de constituer son bureau et trancha immédiatement les questions de préséance auxquelles il ne

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, n° 44, p. 178.

voulait pas s'arrêter. Après, seulement, il commença l'examen des procurations produites ¹.

Il n'y avait donc pas de règles déterminées s'imposant à l'observation des trois ordres. Chacun d'eux opérait à son gré suivant la méthode qu'il trouvait la plus rapide ou la plus facile et chaque assemblée employait les moyens qui lui semblaient bons pour régler les questions préliminaires.

II. *Ouverture solennelle des Etats.* — Quand les représentants eurent ainsi pris contact, commencé leur organisation, peut-on considérer la session comme ouverte? Pas encore. Il ne faut pas confondre la réunion des députés avec l'ouverture des Etats : le roi seul était qualifié pour la faire. Les représentants pouvaient et devaient même s'assembler auparavant, vérifier leurs pouvoirs, constituer leurs bureaux, régler les délibérations et les votes. Mais ils ne faisaient là qu'un travail préparatoire destiné à faciliter leur tâche future. Et tant que le roi n'avait pas ouvert les Etats en séance solennelle, ils n'étaient pas officiellement réunis.

Cette séance eut lieu le 6 décembre. Le cérémonial observé nous est relaté par les historiens du temps, avec force détails et menus faits. Nous pouvons d'autant mieux ne pas nous y arrêter, qu'ils n'offrent aucun intérêt au point de vue de l'institution des Etats généraux. Retêtons pourtant qu'en ce jour les députés des trois ordres furent rangés en une même salle pour y entendre la harangue royale et le discours du chancelier de Biragues. Le roi et son ministre

¹ Procès verbal du Clergé, II, n° 44, p. 91.

rappelèrent tous deux les principaux motifs de la convocation de l'assemblée nationale, et le chancelier indiqua spécialement à chaque ordre ce qu'on attendait de lui. Puis, alternativement un député du clergé, un autre de la noblesse et enfin un du tiers-état, vinrent très brièvement répondre au roi et à son ministre. Le souverain se retira, ensuite et les ordres se séparèrent. Un détail matériel de cette séance nous fait apprécier l'inégalité des privilèges conférés aux différents ordres, bien que tous trois fussent appelés au même titre à donner aide et conseil : le tiers, malgré ses protestations, fut placé derrière le clergé et la noblesse, et obligé de s'agenouiller à l'entrée du roi, tandis que ces derniers se découvraient seulement ¹.

Remarquons aussi qu'à cette réunion solennelle où un grand nombre de personnages de la cour entouraient le roi, les représentants des trois ordres se trouvèrent tous à la fois réunis dans une même salle. Pareil fait ne devait plus se reproduire qu'une fois : le 17 janvier. Hors ces deux dates, ils n'eurent jamais plus l'occasion de siéger ensemble. Leurs rapports n'eurent lieu que par commissaires chargés de porter les demandes et les réponses d'une assemblée à l'autre.

II. — LE MODE DE DÉLIBÉRATION.

I. *Essais tentés pour amener les trois ordres à délibérer en commun.* — Théoriquement deux modes de délibération étaient possibles : par ordres séparés ou par ordres réunis.

¹ Pièces justificatives de la Tenue, II, p. 50 à 68.

Mais dans toute l'histoire des Etats généraux nous n'avons trouvé ce second mode en usage qu'une seule fois, à Tours, en 1484. Il n'a pas été employé à Blois. Ce ne furent pourtant pas les efforts du clergé et de la noblesse, en 1576, pour constituer une véritable assemblée nationale qui firent défaut. Dès le 24 novembre, c'est-à-dire dès leur première entrevue, les députés du tiers reçurent la visite de ceux du clergé venus pour leur rappeler qu'à Tours, sous Charles VIII, les trois ordres n'avaient présenté qu'un seul et même cahier, et à cette fin, avaient délibéré ensemble. Cette pratique n'avait pas été mise en œuvre à Orléans. Mais le clergé demandait qu'on en revînt au système de 1484 et que si on ne pouvait arriver à une complète entente, on cherchât du moins à présenter un certain nombre de résolutions sur lesquelles on se serait mis d'accord. Le tiers éluda la question en répondant qu'il avait à s'organiser avant d'étudier la proposition. Le clergé ne se tint pas pour battu, revint à la charge, insistant sur la nécessité de ne présenter qu'un seul cahier. Mais ce fut en vain, le tiers répondit encore d'une façon évasive. Finalement les négociations furent rompues, et chaque ordre continua à délibérer isolément.

II. *Les commissions mixtes.* — Devant l'impossibilité d'entraîner le tiers, le clergé et la noblesse s'efforcèrent de provoquer des conférences entre délégués nommés par chacune des trois assemblées et de former des commissions mixtes composées d'un nombre égal de représentants des trois ordres. Voyons jusqu'à quel point ils réussirent.

Une première circonstance leur permit d'en tenter l'essai. Le roi envoyait des ambassadeurs au roi de Navarre, au maréchal d'Amville et au prince de Condé ; il trouvait bon de les faire accompagner par une délégation des trois ordres chargée de signifier aux hérétiques la volonté des Etats. Chaque ordre devait élire deux ou trois de ses membres et les munir d'instructions écrites. Mais le clergé, pour les rendre identiques, pour attester l'unité de vues sur la question religieuse, proposa à la noblesse et au tiers d'envoyer chacun douze députés à une réunion où le texte des instructions serait élaboré. Cette demande fut accueillie et le 31 décembre douze membres de chaque ordre délibéraient ensemble. On eût pu croire après ce premier accord qu'une commission mixte allait fonctionner. Il n'en fut rien. Les députés de la noblesse aussi bien que ceux du tiers soulevèrent des difficultés. Après la lecture du projet de rédaction par l'évêque de Bazas les nobles déclarèrent qu'ils ne pouvaient l'accepter sans que tout leur ordre en eût pris connaissance, il fallut leur en délivrer un extrait. Les députés du tiers firent une réponse analogue et la conférence prit fin sans résultats ¹.

Même attitude du tiers en une autre circonstance. Il refusa encore d'accorder la moindre parcelle d'autorité à ses propres délégués. Des députés de la noblesse étaient venus lui demander de nommer douze commissaires qui, joints à douze de chacun des deux autres ordres, étudie-

raient des questions importantes. Le tiers y consentit, mais enjoignit à ses délégués de ne prendre aucune résolution, d'écouter, et de venir ensuite rendre compte des propositions¹.

Des commissaires nommés par les trois ordres eurent encore d'autres occasions de se réunir. Mais toujours ceux du tiers-état n'apparaissaient qu'en simples auditeurs et ne prenaient la parole que pour rappeler leur mandat négatif.

Dans les questions financières surtout, les Etats firent des essais de discussion en commun. Mais leurs délégués ne réussirent qu'à y échanger des vues, à y émettre des vœux qui n'engageaient personne, sans prendre jamais une seule décision exécutoire.

Un débat beaucoup plus ample fut soulevé dans la suite sur la faculté attribuée à chaque ordre de nommer des commissaires. Nous savons, en effet, qu'en décembre 1576, le clergé et la noblesse voulaient adresser au roi diverses requêtes tendant à fortifier l'autorité des Etats. L'une d'elles avait pour but de faire admettre au conseil privé trente-six députés pour assister le roi dans l'examen des cahiers. La question avait été vivement débattue. On s'était enfin mis d'accord pour formuler la demande et pour la transmettre au roi. Celui-ci y avait fait droit. Dans les premiers jours de février, le clergé, voulant profiter de la concession octroyée par le monarque, envoya une délégation à

¹ Procès-verbal du tiers-état, III, n° 44, p. 198 à 202.

l'assemblée du tiers-état pour lui rappeler l'accord intervenu et le prier de nommer ses commissaires. Ce jour Bodin présidait et après le départ des membres du clergé, il s'efforça de convaincre ses collègues du danger de cette désignation ; il fit tant et si bien que l'ordre résolut de revenir sur sa première délibération et de ne pas nommer de commissaires. On le chargea même de se rendre aux assemblées du clergé et de la noblesse et de faire valoir devant elles les motifs pour lesquels le tiers-état avait changé d'avis. Le discours qu'il prononça et qu'il rapporte dans son journal est plein de raisonnements serrés et de déductions ingénieuses. Voici ses principaux arguments ;

1^o Les députés aux Etats généraux n'ont pas le droit de nommer des commissaires, car si un simple mandataire ne peut déléguer sa fonction à un tiers, *a fortiori* ce droit n'appartient pas aux mandataires investis de fonctions publiques.

2^o Admettant même ce droit, ils ne devraient pas l'exercer, car si, aux Etats, le peuple français se trouve déjà ramené à une représentation de quatre cents députés, il ne faut pas le réduire encore à vingt-quatre ou trente-six délégués. Il sait bien que dans l'assemblée tout entière il n'y a pas un homme capable de se laisser séduire par des prières, des présents ou des promesses, mais il faut compter avec la crainte inspirée par le roi, le prestige de sa présence et de celle de tant de grands seigneurs, et ne soumettre personne à pareille épreuve.

3^o Et à supposer que les délégués soient incorruptibles et inébranlables, les représentants du tiers-état ne seront-ils pas toujours battus à la majorité des voix ?

4° Si, par impossible, ils venaient à obtenir la prépondérance grâce à l'appoint de quelques voix du conseil privé, ce serait encore le roi qui, en dernier ressort, déciderait. Et cela n'empêcherait pas de dire que le jugement avait été rendu « les députés ouïs et appelés en conférence ».

5° La nomination d'une semblable commission était absolument inutile puisque les cahiers étaient suffisamment explicites. Si le roi y trouvait des points obscurs, il aurait toujours la ressource d'envoyer demander des éclaircissements¹.

Telle fut l'argumentation de Bodin. Au fond, ses vraies raisons sont contenues dans les deuxième et troisième paragraphes ; il a peur de voir une petite députation fascinée, circonvenue par la majesté du pouvoir royal, et le tiers-état battu par la majorité dans des discussions où il serait seul à lutter contre les classes privilégiées.

Ce discours fit grande impression sur le clergé et la noblesse. Ils ne voulurent pourtant pas céder de suite et déclarèrent d'abord qu'ils persistaient dans leur première résolution. Mais dès le 18 février, une certaine hésitation se manifesta dans le clergé dont quelques membres déclarèrent qu'ils s'associaient à la solution de Bodin. Le 19, on fit une dernière démarche auprès du tiers, et devant sa volonté manifeste de ne pas modifier son attitude, les deux premiers ordres, comprenant l'inutilité de leurs efforts, se résignèrent ;

¹ Tous ces arguments sont rapportés, soit dans le journal de Bodin (III, p. 331 et suiv.), soit dans celui de Guillaume de Taix (II, 369 et suiv.).

et il ne fut plus question d'envoyer au conseil une délégation chargée d'assister à la vérification des cahiers.

Ainsi la plupart des tentatives faites pour amener le tiers-état à la nomination de commissaires échouèrent aux Etats de Blois. On comprenait pourtant bien, à cette époque, les inconvénients qu'il y avait à ne pas se grouper. Mais pour parer à ces inconvénients, il eût fallu que le tiers-état consentît à un véritable sacrifice de ses droits : et il n'y était pas disposé.

III. *Les délibérations par gouvernements.* — Chaque ordre délibéra de son côté. Mais celui du tiers-état était nombreux. L'examen détaillé des affaires y eût été fort difficile si on l'avait abordé immédiatement en réunion plénière. Aussi ses membres allaient-ils au préalable délibérer par gouvernements. On se réunissait dans la demeure de « l'ancien du gouvernement », et c'était lui qui présidait ces petits groupes. On y préparait le travail de la collectivité, on y comparait les cahiers, on cherchait à les accorder, et on prenait des résolutions à la majorité des voix. Puis un député était chargé de les soutenir devant l'assemblée de l'ordre. Nous avons conservé le procès-verbal des travaux des représentants de l'Ile-de-France. Nous y trouvons la preuve de l'importance de ces réunions préparatoires ; et il est aisé d'apprécier combien elles facilitaient la tâche aux députés ¹.

¹ Ce procès-verbal figure au *Recueil des pièces authentiques de la Tenue*, II, n° 40.

Ce mode de délibération ne fut pas spécial au tiers-état. Pierre de Blanchefort rapporte que les nobles l'adoptèrent sur l'ordre du roi, qui, à l'une des premières séances, leur fit commander par M. de Morvilliers de se subdiviser selon les douze anciens gouvernements ¹.

Il y eut plus d'indécision à l'assemblée du clergé : les uns réclamaient les travaux préliminaires par gouvernements ; les autres, par provinces métropolitaines ². On décida d'abord « de conserver l'ordre observé de temps immémorial dans l'Eglise » et de se réunir par provinces métropolitaines. Mais plusieurs protestèrent, prétendant que ce groupement ne formait pas une division politique ; et ils déclarèrent qu'ils allaient en appeler au conseil du roi. Dès le lendemain la question revint. Et pour ne pas créer de scission dans l'ordre du clergé « qui doit être surtout exemplaire d'union et de concorde » on décida de se subdiviser par gouvernements ³.

En résumé, on adopta dans les trois ordres un mode de délibération identique. Le travail préparatoire fut fait pour chacun d'eux par gouvernement, et ce n'est qu'en réunion plénière de l'ordre que les résolutions définitives furent arrêtées.

¹ Journal de P. de Blanchefort (Ce journal est partiellement rapporté dans les *Mémoires de Nevers*, I, p. 437 et sq.

² Ces provinces étaient celles à la tête desquelles était un archevêque.

³ Procès-verbal du clergé, II, n° 41, p. 100.

III. — LE BUREAU DE L'ASSEMBLÉE DE CHAQUE ORDRE.

I. *Election du bureau.* — Nous savons qu'un des premiers soins des députés était de constituer leur bureau. Voyons comment ils le composaient.

Dès la troisième séance, le tiers-état résolut d'en recruter les membres à l'élection. Les règles de ce choix furent établies, et il est à noter que le vote n'eut pas lieu comme de coutume. Habituellement, on votait par gouvernements et non par bailliages. Dans le cas actuel, au contraire, le tiers décida qu'on voterait par bailliages, et que, pour les provinces pourvues d'une représentation d'ensemble, comme certains pays d'Etats, tous les députés participeraient à l'élection et auraient chacun une voix.

A l'assemblée du clergé, il y eut également élection pour la formation du bureau. Mais on ne prit aucune décision relative à la manière dont les suffrages seraient comptés, et nous ne savons pas au juste comment il y fut procédé. Il paraît vraisemblable que le vote eut lieu par acclamations et que ce fut plutôt une sorte de désignation opérée d'un consentement unanime qu'une véritable élection.

II. *Composition du bureau.* — Au Tiers-Etat, le bureau ainsi nommé comprenait d'abord un président ; ce fut Nicolas Lhuillier, prévôt des marchands de Paris. En le désignant, on se conformait aux précédents. C'était presque une tradition à cette assemblée de prendre pour président le prévôt des marchands de Paris. A ses côtés on plaça :

1^o deux assesseurs évangélistes ; 2^o un secrétaire chargé de rédiger chaque jour le procès-verbal de la séance. Le bureau se composait donc de quatre personnes. Le lendemain, le président proposa de nommer « un orateur » qui, en toutes circonstances, prendrait la parole au nom de l'ordre. Mais le Tiers-Etat remit cette élection après l'ouverture solennelle des Etats par le roi.

Une fois élus, ces personnages devaient prêter serment « de bien et fidèlement s'acquitter de leur charge ». Ils étaient alors installés et entraient en fonctions ¹.

La composition du bureau du clergé fut un peu différente. On nomma d'abord un président, et cette fonction fut dévolue à l'archevêque de Lyon, primat des Gaules ; mais on eut bien soin de spécifier que le choix de ses collègues s'était porté librement sur sa personne et non à cause de son titre. Puis on élut un promoteur ; le procès-verbal du clergé définit ainsi ses fonctions : « Il devra procurer en l'assemblée tout ce qui sera pour l'honneur et l'exaltation de Dieu, observance de son Eglise catholique, apostolique et romaine, manutention de la couronne, soulagement du public et conservation des privilèges de l'Eglise gallicane ». En réalité, les députés ne pouvaient soumettre de propositions à l'assemblée sans son intermédiaire. On élut encore deux secrétaires dont le procès-verbal du clergé détermine également le rôle : « Ils rédigent par écrit toutes et chacune les propositions, délibérations, conclusions et autres actes

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, n° 44, p. 182.

faits en cette assemblée des dits sieurs du clergé de France.» Puis, président, promoteur et secrétaires prêtèrent serment de remplir fidèlement leurs fonctions et prirent de suite possession de leurs sièges.

III. *L'autorité du bureau.* — L'exercice des fonctions de membre du bureau ne paraît pas avoir été bien difficile ; les débats préparés, comme nous l'avons montré, se déroulaient avec calme et régularité. Une fois seulement, à notre connaissance, le président du Tiers-Etat dut user sérieusement de son autorité. Ce fut le 18 janvier. Versoris avait été chargé par ses collègues de demander au roi de réaliser l'unité religieuse « par douces et saintes voies » ; mais dans son discours, il s'était contenté de réclamer l'unité religieuse, sans dire par quels moyens le Tiers désirait la voir établir ; aussi, grand tumulte dans l'assemblée, où Versoris fut accusé de trahison. Le président intervint, mais il put s'apercevoir en ce jour que son autorité sur ses collègues était purement nominale et tout à fait dépourvue de sanction ¹.

IV. *Cas d'empêchement des membres du bureau.* — Après s'être occupé de la formation du bureau, le clergé régla des questions de préséance qui nous paraissent peu importantes, mais qui, à cette époque, jouaient un rôle considérable et pouvaient être la source de nombreuses difficultés.

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 240.

Parfois, elles réglaient de petits détails matériels : l'ordre dans lequel les députés opineraient, siègeraient. D'autres fois, elles avaient trait à des points plus importants. Ainsi, en l'absence du président, sa fonction devait revenir à celui qui obtenait la préséance immédiatement après lui. Le premier rang ayant été reconnu à l'archevêque de Lyon, on décida qu'à sa suite on l'accorderait aux archevêques et évêques, puis aux abbés chefs d'ordre, et enfin aux autres ecclésiastiques ¹.

A l'assemblée du Tiers-Etat, au cas d'empêchement du président, ses fonctions revenaient de plein droit au premier député inscrit sur la liste de ses membres. Elle était dressée d'après l'ordre même des bailliages. Ainsi, Bodin eut souvent à présider ses collègues, parce que le bailliage de Vermandois venait immédiatement après la prévôté et le vicomté de Paris ².

IV. — LA RÉGLEMENTATION DES DÉLIBÉRATIONS.

Après la constitution du bureau et la vérification des pouvoirs, les Etats généraux pouvaient fonctionner régulièrement et vaquer aux questions soumises à leur étude. Nous allons successivement rechercher : 1^o De quelle manière et par qui l'assemblée était saisie des propositions diverses, c'est-à-dire à qui appartenait l'initiative. 2^o Admettait-on pour les délibérations le principe de la publicité ?

¹ Procès-verbal du Clergé, II, p. 91 à 100.

² *Journal de Bodin*, III, p. 186 et sq.

3^o Quelles étaient les conditions nécessaires pour que les délibérations fussent valables ? 4^o Quelles étaient les règles du vote et du comptage des voix ?

I. *Le droit d'initiative.* — 1. *L'initiative royale.* — Aux Etats généraux, l'initiative appartenait au roi. C'est lui qui avait convoqué les Etats et annoncé dans quelle intention il le faisait. Il était logique qu'une fois réunis, il pût leur fixer les points sur lesquels devaient se porter leurs travaux.

Au cours de la tenue de 1576, l'initiative royale eut fréquemment l'occasion de s'exercer. Une première forme sous laquelle elle se manifesta se trouve dans les séances solennelles. Le roi venait en personne aux Etats et, devant les trois ordres réunis, indiquait aux députés les questions à étudier. C'est ce qui eut lieu, par exemple, le 6 décembre 1576. Mais ces entrevues pompeuses et théâtrales se prêtaient peu à un travail sérieux. Les indications qui y étaient données étaient presque toujours vagues et générales. On n'y rencontre pas de manifestations précises et formelles de volonté.

Aussi, quand le roi voulait avoir des Etats un avis bien net ou une autorisation dont il tenait à se munir, employait-il d'autres moyens. Généralement, il envoyait un de ses officiers à l'assemblée avec charge de l'informer de sa volonté. C'est ainsi que, le 11 janvier, M. de Villequier, après s'être rendu aux chambres du clergé et de la noblesse, vint signifier au Tiers-Etat l'ordre d'avoir à délibérer sur les

subsidés nécessaires à la guerre ¹. Le 17 décembre, le roi avait délégué de même le procureur général La Guesle pour soumettre à l'assemblée deux projets de réformes ; l'un visait les affaires ecclésiastiques, l'autre l'administration de la justice ².

D'autres fois, enfin, le roi n'envoyait pas d'officier aux Etats et se contentait de leur demander de lui adresser une délégation à qui il ferait connaître son désir. Bodin raconte que le 12 janvier Henri III manda dans son cabinet douze députés du tiers et leur exposa un projet de capitation graduée qui, dans sa pensée, pouvait remplacer les impôts existants. Puis il les renvoya avec mission de l'expliquer et de le faire discuter ³. Il employa souvent aussi ce moyen pour forcer les Etats à revenir sur leur refus d'accorder les crédits demandés.

2. *L'initiative des députés.* — Le roi n'exerçait pas seul l'initiative : les députés pouvaient saisir l'Assemblée de propositions. C'était plus qu'un droit : c'était un devoir. Ils avaient à déposer aux Etats tous les vœux et desiderata de leurs commettants des bailliages du royaume. Mais, liés qu'ils étaient par un mandat impératif, ils devaient se borner à interpréter fidèlement les instructions reçues. Il leur arrivait assez rarement de proposer, sous leur propre autorité, des réformes non recommandées par leurs électeurs. Bodin nous rapporte pourtant qu'il fit adopter un vœu pour

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 240.

² Procès-verbal du Clergé, II, p. 124.

³ *Journal de Bodin*, III, p. 316.

obliger les notaires et les sergents à faire mention, dans leurs actes, du jour et de l'heure de leur confection, « encore que ledit Bodin n'en eût rien par son cahier¹ ».

Les députés avaient encore la faculté de présenter au roi de simples requêtes écrites ou verbales ; ils pouvaient aussi faire voter une résolution destinée à exprimer la volonté de l'Assemblée, sans la faire suivre d'une adresse au souverain. Le clergé s'efforça même de faciliter l'initiative individuelle de ses membres et de la rendre plus fréquente. Il décida que les propositions de tous seraient faites par le promoteur qui les recevrait verbalement ou par écrit, et qui les transmettrait sans nommer les initiateurs, de façon à ce que les représentants n'aient rien à redouter en soumettant au corps les motions qui paraissaient utiles². On invitait néanmoins les députés à ne pas abuser de cette latitude et on « admonestait un chacun de s'abstenir de choses qui touchent l'honneur d'aucuns particuliers, mais seulement d'avoir égard à l'honneur et utilité publique ». Quelques députés avaient proposé « de faire un petit coffret pour mettre les requêtes, brevets et remontrances qu'un chacun particulier devait faire. » Mais ce système fut écarté.

Quant au tiers-état, il ne réglementa pas l'exercice du droit d'initiative, et ses membres se contentèrent, quand ils le jugeaient à propos, de saisir l'assemblée dont ils faisaient partie.

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 300.

² *Procès-verbal du Clergé*, II, p. 122.

II. *La publicité des délibérations.* — Recherchons comment avaient lieu les débats qui aboutissaient à l'adoption de vœux ou de résolutions. Et d'abord, étaient-ils publics ? Le principe de la publicité, admis par notre droit moderne pour le fonctionnement de tant d'assemblées, existait-il ? Sans hésiter, on peut répondre par la négative. Les séances n'étaient pas publiques ; les députés seuls, et personne autre, y étaient admis. Nous voyons le clergé et le tiers-état prendre des précautions minutieuses pour sauvegarder ce huis-clos et pour qu'aucun étranger ne puisse pénétrer dans leur salle. Dès l'une des premières séances, un député du tiers proposa de remettre la liste des représentants à un préposé se tenant en permanence à la porte et ne laissant pénétrer quelqu'un qu'après justification de sa qualité.

Et non seulement les séances étaient fermées, mais les députés étaient tenus de s'engager à ne rien révéler de ce qui s'y serait passé. Dès le 26 novembre, le clergé fit prêter à ses membres le serment de tenir secrets les débats ou résolutions de cette présente tenue d'Etats¹. Au tiers, Pierre Belin rappela de même l'usage du serment de ne rien divulguer des décisions prises en chambre de l'ordre : et de suite on adopta sa proposition².

Déjà, en 1560, à la tenue d'Orléans, un mandement de Charles IX³ avait défendu d'écrire ou d'imprimer « aucune chose de ce qui s'est fait ès dits Etats ».

¹ *Procès-verbal du Clergé*, II, p. 94.

² *Procès-verbal du Tiers-Etat*, III, p. 187.

³ « A cette cause, nous voulons, nous mandons, et ordonnons très

Toutes ces précautions n'empêchèrent pas quelques députés de nous laisser des relations et de faire connaître à tous, suivant l'expression de Bodin, « ce qui se négocia en la chambre de chaque ordre ».

Les séances des Etats perdirent un peu de leur caractère secret — non par la publication — mais par la rédaction d'un procès-verbal des délibérations. Le clergé et le tiers-état, comme nous l'avons vu, avaient nommé des secrétaires. A sa troisième réunion, le clergé revint à cette question et décida qu'ils rédigeraient le procès-verbal de chaque séance et le liraient au début de la suivante¹. Le tiers prit une résolution identique.

Ces procès-verbaux étaient très sommaires et se bornaient à indiquer les propositions déposées et les vœux adoptés. Le 26 décembre les députés de Lyon avaient demandé à l'assemblée du tiers-état de mentionner sur les procès-verbaux l'avis de la minorité en regard de celui de la majorité. Les députés des autres gouvernements furent d'un avis contraire et firent décider que seule la résolution adoptée figurerait au procès-verbal².

Les représentants purent-ils, du moins, tous, obtenir un extrait des procès-verbaux ainsi rédigés? Le clergé et le tiers

expressément que vous ayiez à faire expresses défenses, de par nous, à son de trompe et cri public, en votre ressort et juridiction, à toutes personnes, de quelque Etat et qualité qu'elles soient, quelles n'aient à écrire, imprimer, faire imprimer aucune chose de ce qui s'est dit ès dits Etats, sur peine de 10 mille livres parisis d'amende envers nous. » Hanrion de Pansey, *Des Assemblées nationales en France*.

¹ *Procès-verbal du Clergé*, II, p. 98.

² *Procès-verbal du Tiers-Etat*, III, p. 215.

eurent à cet égard des vues différentes. Le premier décida, le 22 février, que le procès-verbal de chaque séance serait fait en double expédition, l'un pour les délégués généraux du clergé de Paris, l'autre pour être conservé aux archives de l'archevêché de Lyon ¹. Il ne fut pas question d'en remettre aux députés. Le tiers-état, au contraire, ordonna à son greffier de fournir à un prix modique un extrait des procès-verbaux à tous les représentants qui en feraient la demande ².

III. *Conditions de validité des délibérations.* — On ne précisa point les conditions que devaient remplir les délibérations pour être valables. Une fois seulement on eut l'occasion de discuter, à l'assemblée du tiers, quel était le nombre de députés nécessaires pour délibérer régulièrement. Le 18 février, quelques-uns voulaient s'opposer au vote d'une requête en faveur de la paix religieuse, sous prétexte qu'on n'était pas en nombre. Mais Bodin, interprète de la majorité, répondit qu'il y avait encore plus de cent députés en séance, que d'ailleurs, dans tous les corps et collèges la présence des deux tiers des membres suffisait pour rendre valable toute délibération et qu'on n'avait pas à s'arrêter à la protestation ³.

Une autre condition pour que les débats soient valables, c'est que les règles de préséance aient été observées. A cet

¹ *Procès-verbal du Clergé*, II, p. 203.

² *Journal de Bodin*, III, p. 326.

³ *Ibid.*, p. 366.

égard, un arrêt du conseil du roi du 16 décembre 1576 fixa ainsi l'ordre dans lequel les douze anciens gouvernements émettraient leur avis :

1^o Paris et l'Ile-de-France ;

2^o Bourgogne ;

3^o Normandie ;

4^o Guyenne ;

5^o Bretagne ;

6^o Champagne ;

7^o Languedoc ;

8^o Picardie ;

9^o Dauphiné ;

10^o Provence ;

11^o Lyon, auquel sont rattachés : l'Auvergne, Bourbonnais, Forez, Beaujolais, Haute et Basse-Marche, Nivernais ;

12^o Orléans, auquel sont rattachés : le Berry, l'Anjou, la Touraine, Blois, Poitou, Chartres, Maine et Perche ¹.

IV. *Le vote et le comptage des voix.* — Aux Etats généraux tenus pendant les XIV^e et XV^e siècles le vote s'était fait par bailliages, c'est-à-dire que chacun d'eux, quel que fût le nombre de ses députés, n'avait droit qu'à une voix. On n'avait jamais admis le vote par tête et c'était logique, puisque tous les bailliages et sénéchaussées possédaient des droits égaux, ils devaient être mis à même de les faire valoir dans des conditions identiques.

Il n'en fut pas ainsi en 1576. Le vote par bailliages fit

¹ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 207.

place au vote par gouvernements. Mais il y a là une différence plus apparente que réelle; et au fond, les deux systèmes sont à peu près les mêmes puisque dans chaque gouvernement ce sont les voix des bailliages qui déterminent la majorité.

L'autorité royale avait préconisé le vote par gouvernements et c'est sans doute pour cette raison qu'il fut employé aux trois ordres. Pierre de Blanchefort rapporte que le roi fit ordonner à la noblesse de se réunir par gouvernements afin de n'avoir que douze voix délibératives aux séances plénières¹. L'assemblée du clergé adopta le même procédé non sans quelques hésitations².

Ce mode prévalut encore à l'assemblée du tiers-état. Au début, les votes y avaient eu lieu par bailliages. Mais à la quatrième séance, Pierre Belin demanda de déterminer le système définitif à suivre. On décida que le vote continuerait ainsi provisoirement jusqu'à ce que les contestations et les procès entre bailliages fussent résolus, mais qu'on aviserait ensuite à adopter un mode plus expéditif³. Dans la suite, quand l'assemblée du tiers-état fut organisée, il n'y eut plus de votes que par gouvernements. Le 26 décembre, par exemple, on discuta la question religieuse et on décida d'émettre un vœu en faveur de l'unité de religion. Un amendement proposant de réaliser cette unité « par voies douces et pacifiques et sans guerre » fut adopté par cinq

¹ *Mémoires de Nevers*, II, p. 437.

² On avait d'abord adopté le vote par provinces métropolitaines.

³ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 184.

gouvernements (Bourgogne, Bretagne, Guyenne, Lyonnais, Dauphiné) et rejeté par les sept autres : en conséquence il fut repoussé¹.

En dépit de ces principes, il semble bien qu'à chaque assemblée il y ait eu en certaines circonstances des votes par têtes. C'est quand il s'agissait non d'émettre un vœu ou de formuler une réponse, mais de régler des questions d'ordre intérieur ou purement matérielles. Ainsi, le 23 janvier 1577, le clergé, par un vote de ce genre, décida d'indemniser ses secrétaires de leurs frais d'achat de cahiers, copies, et invita chaque député à leur verser 20 écus sols, et fit connaître que cette somme était due personnellement par chacun d'eux². Le tiers semble avoir voté de la même manière, le 25 décembre 1576 et le 8 février 1577, quand il fixa les émoluments du greffier et de l'huissier de l'assemblée³.

Enfin, il paraît vraisemblable que le vote par gouvernements fut aussi délaissé dans quelques élections où il n'était pas nécessaire de procéder à un scrutin bien régulier pour désigner un délégué ou un commissaire quelconque.

V. — LE LICENCIEMENT DES ÉTATS.

Quand les Etats avaient rempli le double but indiqué par le roi : donner des conseils et procurer des subsides, il semblait qu'ils n'eussent plus qu'à se retirer. Le mandat des

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 295.

² Procès-verbal du clergé, II, p. 202.

³ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 217.

députés était exécuté, les doléances étaient exprimées, les subsides accordés ou refusés.

Mais cette théorie, si elle avait été admise, se serait mal conciliée avec la notion de souveraineté telle qu'on la comprenait au xvi^e siècle. L'autorité royale ne voyait dans les réunions et dans le fonctionnement des Etats, que l'application du droit de demander aide et conseil à tous les sujets. Elle seule convoquait les Etats généraux, elle seule devait en marquer le terme.

Bodin soutint cette théorie devant ses collègues. Le 28 février quelques-uns d'entre eux voulaient empêcher de voter une requête en faveur de la paix, sous prétexte que les Etats étaient finis et que les députés n'avaient plus aucun pouvoir. L'auteur des six livres de la République leur répondit « que puisque les Etats prenaient ouverture seulement sur la proposition du roi, ils ne pouvaient prendre fin que par la clôture d'icelle, alors que le roi aurait licencié les députés, ce qu'il n'avait fait, mais, au contraire, leur avait expressément défendu de partir¹ ».

Pourtant ce ne furent pas les motifs donnés par le roi en 1577 pour baser son refus de congé aux Etats qui le réclamaient. Il soutint : 1^o que les représentants des trois ordres n'avaient pas accompli leur mandat, puisque, convoqués pour octroyer des crédits, ils avaient refusé tous subsides ; 2^o que les députés avant de se séparer devaient attendre le retour des nouveaux ambassadeurs envoyés au roi de Na-

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 366.

varre et au maréchal d'Amville; 3^o qu'il aurait besoin de leur présence quand il examinerait les cahiers de doléances, pour lui fournir des explications, le cas échéant. De ces trois motifs, le premier seul, en réalité, tenait à cœur à Henri III et l'obligeait à retarder la séparation des Etats. Il espérait ainsi arracher ceux des députés des trois ordres les crédits dont il avait besoin. Et voilà comment, après avoir transmis leurs cahiers, après avoir répondu aux questions posées, depuis le 20 février, ils restèrent en session jusqu'au 4 mars.

Dès le 9 février, en recevant des députés du tiers leur cahier général, Henri III les avait prévenus qu'ils resteraient assemblés jusqu'à ce qu'il fût examiné, et qu'il ne les laisserait partir qu'avec quelques réponses aux demandes formulées ¹.

Le 19, nouvelle audience à leur députation qui sollicite la séparation des Etats, le roi leur répond qu'il commence seulement l'examen des cahiers et qu'il ne peut leur accorder satisfaction. Mais il ajoute qu'il en irait autrement, si on consentait à laisser auprès de lui deux ou trois députés de chaque ordre. Le tiers avait déjà décidé de ne pas nommer de commissaires. Il refusa la condition imposée et réuni ce jour en assemblée plénière, il décida que ses représentants resteraient à Blois, conformément à l'ordre du souverain, mais qu'il considérait la tenue comme terminée, et qu'à dater de cette séance aucun de ses membres ne

¹ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 268.

pourrait plus agir ni requérir en qualité de député¹. En vain, le lendemain le roi envoya-t-il M. de Morvilliers pour essayer de le faire revenir sur sa décision et l'amener à nommer des commissaires. Le tiers s'en tint à sa résolution².

Quelques jours après, Henri convoqua encore les trois ordres au château de Blois et leur laissa le choix de partir en nommant des commissaires ou de rester tous. Le clergé et la noblesse inclinaient vers la première solution. Mais le tiers fut inexorable et les trois ordres se décidèrent à attendre³.

Les Etats durèrent encore une semaine et ce ne fut qu'au commencement de mars que leur liberté leur fut rendue⁴.

CHAPITRE III. — Les cahiers de doléances.

I. — FORMATION DU CAHIER GÉNÉRAL DE CHAQUE ORDRE.

Nous avons vu de quelle manière avaient été composés les cahiers dans les assemblées de bailliages. Nous allons étudier quels moyens on employait pour former dans

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 343. — *Journal de Nevers*, III, n° 43, p. 113.

² *Journal de Bodin*, III, p. 344.

³ *Ibid.*

⁴ Le 2 mars l'autorisation de partir fut donnée aux députés de la noblesse et à ceux du tiers-état. Aux membres du clergé elle ne le fut qu'un peu plus tard; et ce fut seulement le 5 mars que l'archevêque de Lyon cessa de remplir ses fonctions de président et prit congé de ses collègues.

chaque ordre un seul cahier de tous ces vœux, plaintes et doléances parvenus de tous les points du royaume.

Avant d'être soumis à la discussion des Etats les registres de remontrances dressés par les bailliages subissaient une nouvelle refonte dans les assemblées de gouvernements. Le procès-verbal du tiers-état de l'Ile-de-France nous fournit un exemple de ce travail. Nous y voyons que Versoris, député de Paris, est prié par ses collègues de lire son cahier. On discute ensuite les articles qu'il renferme ; les uns veulent ajouter, d'autres retrancher au texte. On vote, et la rédaction adoptée devient celle du cahier du gouvernement. Puis, les représentants des autres bailliages signalent les vœux de leurs commettants qui ne figurent pas au cahier de Paris, et on délibère avant de décider s'il faut ou non les ajouter. On s'organise de telle sorte que l'examen d'un seul cahier suffit à celui de tous. L'article relatif à la paix religieuse fut le premier étudié par l'assemblée du tiers-état de l'Ile-de-France. Bodin s'en fit immédiatement le champion, tandis qu'il fut combattu par les députés des autres bailliages. Et à la majorité des voix, on décida d'insérer au cahier du gouvernement un vœu tendant à ce que le culte catholique seul fût toléré dans le royaume¹.

Dans les premiers jours de décembre 1576, les députés n'eurent guère d'autre travail que celui qui s'opérait ainsi au sein des assemblées de gouvernements. Mais à la septième séance, le président annonça au tiers-état que cette compi-

¹ Procès-verbal de l'Ile-de-France, II, n° 40.

lation était assez avancée pour qu'on pût rechercher les moyens d'établir le cahier général de l'ordre. On décida d'y travailler en prenant pour modèle celui de l'Ile-de-France ; mais on accorda encore un délai pour achever les cahiers particuliers. Ce fut le 24 décembre que commença la fusion des douze cahiers en un seul ; le plan décrit plus haut fut suivi exactement. Et de même qu'avec le cahier de Paris on avait produit celui de l'Ile-de-France ; de même avec celui de l'Ile-de-France on dressa celui de tout le Tiers-Etat. Ce travail se poursuivit pendant trois semaines ; mais comme on le trouvait trop lent, le 18 janvier on chargea une commission de douze membres de le terminer, et on décida que la présence de sept de ses membres suffirait à son fonctionnement régulier ¹. C'est ainsi que fut formé le cahier général. A partir du 1^{er} février, quand il eut été mis au net, on jugea bon de le relire avant de le présenter au roi. Et quand on eut vérifié la clarté des textes, leur correspondance exacte avec la volonté de l'assemblée, on invita le greffier et les deux assesseurs évangélistes à le signer ; enfin, on décida qu'il serait solennellement remis au roi par le président assisté du greffier et deux députés de chaque gouvernement ².

Le clergé rédigea son cahier général à peu près dans des conditions semblables. Le 18 décembre, l'archevêque de Lyon prévint ses collègues que l'élaboration des cahiers de gouvernement était presque finie, et qu'ils pouvaient se

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III p. 249.

² Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 266.

mettre au cahier général. Voici comment on s'y prit. On fit nommer deux délégués par province pour former une commission de vingt-quatre membres qui avaient mission de comparer et réunir en un seul les douze cahiers précédemment confectionnés. Les deux délégués ne possédaient qu'une voix; en cas d'empêchement de l'un d'eux, la présence de l'autre suffisait pour que la province fût régulièrement représentée; d'ailleurs, pour parer à cette éventualité, la plupart des provinces nommèrent des suppléants aux deux commissaires. Après la rédaction de chaque chapitre du cahier général on le lisait, examinait et discutait en assemblée plénière et on ne l'inscrivait définitivement qu'après son adoption à la majorité des voix ¹. La commission se réunit le 22 décembre; et elle aussi, pour accélérer ses travaux, décida de prendre pour modèle le cahier du clergé du gouvernement de l'Ile-de-France, en y ajoutant ou retranchant suivant les cas et l'avis de la majorité ². Il ne paraît pas que cette commission ait beaucoup avancé le cahier général puisqu'il fallait faire approuver ses décisions par l'assemblée plénière de l'ordre où s'élaborèrent les questions difficiles et le travail le plus important. Tout étant terminé pour le 8 février, l'archevêque de Lyon dut le signer, puis tous les membres du clergé ³.

Nous avons des renseignements moins précis sur le travail que dut faire l'assemblée de la noblesse; mais elle opéra

¹ Procès-verbal du clergé, II. p. 130.

² *Journal de G. de Taix*, II, p. 285.

³ Procès-verbal du clergé, II, p. 185.

encore à peu près de la même manière. Son cahier fut achevé le 31 janvier 1577, signé d'abord des secrétaires, puis de tous les députés de l'ordre ¹.

II. — CONTENU ET DIVISIONS DES CAHIERS.

Les cahiers généraux commencent tous trois par une assez longue introduction consacrée à des remerciements au roi pour la convocation des Etats et à l'expression du désir des députés de faire œuvre complète et utile. Telle est, par exemple, l'introduction du clergé qui consacre deux articles à ces formules banales. Telle est aussi celle de la noblesse, dont le préambule n'est pas rédigé sous forme d'articles. Le tiers-état débute d'une façon plus nette et plus intéressante. Ses onze premiers articles, au lieu de phrases sans portée, contiennent l'indication des résultats qu'il espère retirer de la tenue des Etats. Il engage le roi à faire en sorte que les débats ne demeurent pas stériles, et que cette tenue ne ressemble pas, sous ce rapport, à celle de 1560 ; il déclare qu'il parlera en toute liberté, car il croit de son devoir de ne pas dissimuler ce qui peut nuire au bien du royaume. Il ajoute que, si à l'assemblée d'Orléans, le souverain, après avoir écouté la lecture des cahiers, avait exigé sur chaque article des réponses verbales, ces Etats auraient été autrement fructueux. Pour éviter le retour de pareil insuccès, le tiers supplie Henri III d'admettre en sa présence des dépu-

¹ Cahier de la noblesse.

tés qui éclairciront les points obscurs¹. Le tiers lui demande encore de s'engager à ériger en loi tout ce qui sera accordé à la requête des Etats ; et que la loi ainsi décrétée ne puisse plus être abrogée sans le consentement de nouveaux Etats généraux. Il émet le vœu que les parlements ne puissent contrôler les édits et ordonnances rendues sur la proposition des Etats et conservent seulement leur droit de vérification pour les autres cas.

L'introduction du tiers forme donc un exposé très complet de ses prétentions et de ses desiderata, et ensuite seulement il entre dans l'exposé de ses vœux législatifs².

Dans les trois cahiers, ce sont ces vœux qui remplissent la plupart des paragraphes. Celui du clergé contient 435 articles. La matière traitée en premier lieu est placée sous la rubrique : « De la religion formée de Dieu et de l'Etat ecclésiastique ». 141 articles y sont consacrés. Les autres chapitres ont pour titre :

Chap. 2 : Des monastères et maisons régulières (142-182).

— 3 : Des universités (163-193).

— 4 : De l'état du royaume et de l'établissement de la paix (194-198).

— 5 : De la noblesse (199-231).

— 6 : Du tiers-état (232-251).

¹ Les articles 6 et 7 où ces vœux sont émis sont restés au cahier, bien que, vers la fin de la session, le tiers-état ait complètement changé d'idée à cet égard.

² Cahier du tiers-état, article 1 à 12.

Chap. 7 : De la justice (252-296).

— 8 : Des offices à supprimer (297-435).

Le cahier de la noblesse est le plus court des trois. Il renferme 246 articles. Ses six chapitres sont consacrés aux matières suivantes :

Chap. 1 : De l'Eglise.

— 2 : Des réformes dans l'administration de la justice.

— 3 : Des monnaies.

— 4 : De la marine.

— 5 : Des universités.

— 6 : Dettes et finances du roi.

Le tiers-état forme le cahier le plus considérable. Celui-ci est subdivisé en 448 articles ; sur bien des points, il est plus explicite que celui du clergé. Souvent, il se rapproche beaucoup de ceux des deux autres ordres ; mais il s'en distingue nettement dans les passages qui traitent des privilèges de la noblesse et du clergé. Voici les titres de ses divers chapitres :

Chap. 1 : L'Etat de l'Eglise (11 à 93).

2 : Les universités (94 à 108).

— 3 : La justice (109 à 261).

— 4 : La noblesse (262 à 332).

— 5 : Finances, impôts, subsides (333 à 377).

— 6 : Les marchandises et la police (378 à 448).

III. — PERSISTANCE DES CAHIERS DES BAILLIAGES.

LES VŒUX D'ORDRE PARTICULIER.

Les cahiers généraux des trois ordres ne furent pas les seuls transmis au roi par les députés réunis à Blois. Ceux des bailliages renfermaient aussi des vœux, intéressants seulement pour la région qui les avait émis ; et ces vœux restaient souvent dans les cahiers particuliers et ne figuraient pas dans les cahiers généraux. Les députés se chargèrent de faire parvenir au roi ces doléances de nature plus spéciale. On peut même constater parmi les trois ordres un réel souci de ne pas négliger ces matières. Ainsi, le tiers-état mit à la suite de son cahier général une requête invitant le roi à ne pas perdre de vue les demandes de telle ou telle fraction du pays¹. L'article 447 est ainsi conçu : « Pour ce que les dits députés du tiers-état... ont trouvé qu'outre la généralité des plaintes employée en ce présent cahier général, ils étaient chargés de particularités concernant l'intérêt particulier de leurs provinces, méritant toutefois d'être remontrées à Votre Majesté, lesquelles ils ont rédigé en cahier particulier qu'ils vous présenteront, pour être répondu par mêmes moyens, avec le cahier général. » La noblesse aussi, dans un de ses derniers articles, adresse la même requête².

Il faut noter encore, qu'à côté des cahiers des bailliages,

¹ Procès-verbal du tiers-état, p. 266.

² Art. 245 du cahier de la noblesse.

les députés en remirent d'autres d'un caractère plus spécial. 1^o Celui des universités porté à Blois par des délégués auxquels on avait refusé l'entrée aux Etats généraux, mais dont on avait consenti à présenter les doléances; 2^o celui des membres de l'ordre de Malte ¹.

Les Etats généraux se chargèrent encore de présenter les vœux de certaines personnes ou de certains groupes en les insérant dans leurs cahiers ou en les faisant porter directement à la connaissance du roi. Au cours de la tenue, il arriva que des gens porteurs de pétitions se présentèrent à l'assemblée; et à diverses reprises, les députés consentirent à intervenir, surtout quand les réclamations leur paraissaient fondées. Ainsi à la séance du clergé du 7 janvier 1577 l'évêque d'Evreux présenta une requête en faveur de l'évêque de Lavaur; à l'unanimité l'assemblée décida de l'appuyer et la fit soutenir aussi par la noblesse. Le tiers-état seul refusa de s'y associer². Le clergé intercêda encore en faveur des religieux de Notre-Dame de Châteaux qui se plaignaient de vexations³. Le 18 décembre, le tiers-état reçut la visite des délégués de l'ordre des frères mendiants qui lui demandèrent d'agir en leur faveur auprès du roi, pour leur faire, à l'avenir, obtenir des bénéfices, les aumônes du peuple ne suffisant plus à leur entretien. L'assemblée prit acte et déclara qu'elle en délibérerait ⁴. Le 24

¹ Ce cahier n'est pas rédigé sous forme d'articles.

² *Journal de G. de Taix*, II, p. 312.

³ Procès-verbal du clergé, II, p. 186.

⁴ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 209.

décembre, le même ordre prit encore en considération la requête de quelques universités (Paris, Orléans, Poitiers), et décida d'en faire mention dans son cahier ¹.

Il faut conclure que les Etats généraux, à côté des vœux directs de leurs commettants, en exprimèrent encore d'autres qui leur parvinrent de divers côtés et s'organisèrent pour les transmettre.

IV. — PROJET D'UN CAHIER GÉNÉRAL DES TROIS ORDRES.

Nous avons reconnu, aux Etats, l'existence de cahiers plus spéciaux que ceux remis au nom de l'ordre tout entier. Mais à l'inverse n'y eut-il pas à cette session un cahier plus général ? En d'autres termes, n'y en eut-il pas un rédigé à la fois au nom de la noblesse, du clergé et du tiers-état ?

Aucun cahier de ce genre n'a été établi en 1576. Mais ce ne furent pas les efforts qui manquèrent pour atteindre ce résultat. Les plus sérieux furent tentés par le clergé qui désirait vivement réaliser sur ce point l'entente des trois ordres. Dès le 24 novembre, le jour même de la réunion des Etats, les députés du tiers reçurent la visite de leurs collègues du clergé qui leur rappelèrent qu'en 1484, aux Etats généraux de Tours, on n'avait rédigé qu'un seul cahier ². Puis, le 18 décembre, au commencement de la rédaction de son cahier général, l'assemblée du clergé revint à sa motion et décida de porter chaque chapitre adopté à la connaissance de la noblesse et du tiers, sous réserve qu'ils s'engageraient à la

¹ *Ibid.*, p. 210. — *Journal de Bodin*, III, p. 319.

² Procès-verbal du tiers-état, III, p. 154.

réciprocité. Elle espérait ainsi faciliter la formation d'un cahier général qui contiendrait les vœux des trois ordres. La noblesse accepta immédiatement, et le 22 décembre, douze de ses membres se rendirent auprès du clergé pour y donner lecture d'un chapitre déjà dressé. Le tiers-état avait d'abord paru favorable à cette proposition : Aussi, le 22 décembre, on avait décidé une réunion générale entre délégués des trois ordres pour comparer les chapitres terminés. Mais les députés, qui en ce jour se présentèrent en son nom, firent part de la décision prise par leurs collègues de ne venir collaborer au travail d'ensemble qu'après l'achèvement de leur propre cahier. Les mandataires de la noblesse seuls proposèrent la discussion des articles dont ils avaient déjà donné lecture. Ceux-ci avaient trait à la liberté religieuse : sur ce point l'accord fut immédiat ; mais quand on en vint à l'administration et à la discipline du clergé, l'harmonie fut rompue ; la noblesse lui demandait de consentir à l'abandon des deux tiers de ses biens et de certaines prérogatives ; ces vœux n'avaient rien d'agréable aux députés de l'Eglise. Aussi après un échange d'observations, la réunion prit fin sans aboutir. Le tiers-état, après une nouvelle délibération, déclara nettement qu'il ne s'associerait pas à cette collaboration parce que son temps était trop limité, pour en consacrer une partie à l'examen de vœux si divergents qu'une entente était difficile à prévoir¹.

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 280 à 295. — Procès-verbal du tiers-état, III, p. 251.

Il résulte de ces faits, qu'en 1576, les efforts du clergé n'aboutirent pas et qu'à chaque ordre incombait la remise de ses doléances personnelles.

V. — LES REQUÊTES PRÉSENTÉES EN DEHORS DES CAHIERS.

Avant d'examiner de quelle façon on transmettait au roi le contenu des cahiers, il est utile de constater que leur remise n'était pas la seule voie de communication des doléances à lui adressées. On employait parfois des moyens plus directs ; et on vit assez souvent un des ordres envoyer des députés au souverain pour le supplier de mettre fin à un abus ou de faire droit au plus tôt à une requête. Nous en trouvons maints exemples dans le procès-verbal des délibérations du clergé : ainsi, l'aliénation d'une partie de ses biens ordonnée en 1575 lui tenait fort à cœur. Celle-ci avait été autorisée par une bulle du pape ; mais le roi avait été au delà de la somme permise, et la procédure employée pour la vente n'avait pas été régulière. Aussi, le 27 décembre, le clergé dressa une requête écrite, à faire présenter au roi, pour le supplier de ne plus faire d'aliénations illicites et lui demander la restitution des sommes indûment perçues. Sa réponse, arrivée le 15 janvier, n'était pas faite pour donner satisfaction aux députés ecclésiastiques. Ils ne se tinrent pas pour battus ; ils déclarèrent qu'une pareille réponse ne pouvait émaner du roi ou qu'on la lui avait arrachée par surprise et qu'ils allaient rédiger une nouvelle adresse. Et pour être sûr de ne pas laisser influencer le souverain par des conseillers mal intentionnés envers eux, l'ordre décida

qu'elle serait présentée verbalement ; l'archevêque d'Embrun et onze autres députés furent chargés de la lui remettre. Le roi accorda quelques petites satisfactions ; mais le clergé ne laissa pas dans la suite de revenir plusieurs fois sur ses réclamations et de renouveler ses deux premières requêtes ¹.

Le tiers aussi présenta des demandes hors de ses cahiers. A la séance du 12 décembre, un de ses députés rapporta qu'alors qu'ils siégeaient à Blois pour améliorer le sort du peuple, le roi envoyait des édits en province pour y faire de nouvelles levées de deniers et pour y créer de nouveaux offices. Aussitôt le tiers décide une pétition au roi pour le prier de faire cesser cet abus ; et le 8 janvier, après avoir obtenu des détails plus précis sur les impôts exigés pendant la tenue même des Etats, il renouvela la requête présentée peu de semaines auparavant ².

Parfois enfin, les trois ordres arrivèrent à l'accord pour présenter une supplique. Le 27 décembre, François de la Rivière, député de la Guyenne avait informé le tiers-état que sa province était occupée par les troupes du roi de Navarre. Inquiets pour leur rentrée chez eux, les députés de cette région désiraient que l'assemblée se joignît à eux pour obtenir du roi des sauf-conduits garantissant leur retour. Le tiers acquiesça et pria les deux autres ordres d'appuyer avec lui cette demande. Et une délégation des trois ordres alla trouver le roi qui promit satisfaction ³.

On pourrait multiplier les exemples ; ceux-ci suffisent

¹ Procès-verbal du clergé, II, p. 184, 190, 191, 193; 203 à 208, 229.

² Procès-verbal du tiers-état, III, p. 208 à 234.

³ *Ibid.*, p. 216.

pour montrer que les Etats n'exprimèrent pas leurs vœux au moyen des seuls cahiers, mais qu'ils employèrent à l'occasion des procédés plus rapides afin d'avoir satisfaction immédiate.

VI. — TRANSMISSION DES DOLÉANCES AU ROI.

Il nous reste à chercher suivant quelles formes les cahiers de doléances et les autres requêtes étaient transmises à l'autorité royale. Distinguons d'une part la présentation des remontrances faites de vive voix ; d'autre part, la remise des cahiers.

1. — L'assemblée du clergé désigna l'archevêque de Lyon pour présenter verbalement au roi de solennelles remontrances. On lui fixa les points spéciaux sur lesquels il devait appeler surtout l'intérêt du souverain. Il pouvait composer sa harangue à son gré, mais il était tenu, avant de la prononcer, d'en communiquer le texte à cinq ou six députés et de dresser une nomenclature des questions qu'il allait aborder. L'archevêque accepta sa mission dans ces conditions ¹. Le baron de Senecey fut désigné par la noblesse et Versoris par le tiers-état. Mais ce dernier avait un mandat assez étroit dont il ne pouvait sortir. Il devait mettre en relief les points considérés comme les plus importants ².

La présentation solennelle des remontrances et doléances eut lieu le 17 janvier 1577. Ce fut pour les trois groupes composant les Etats la deuxième et dernière occasion de

¹ Procès-verbal du clergé, II, p. 106.

² Procès-verbal du tiers-état, III, p. 337.

se trouver tous réunis. Le roi vint en grande pompe, assisté de toute sa cour. Tous les députés de la noblesse, du clergé et du tiers se trouvaient présents. L'archevêque de Lyon prit le premier la parole. Le baron de Senecey s'exprima ensuite ; enfin, ce fut le tour de Versoris. Henri III prononça alors une petite allocution dans laquelle il remerciait les Etats des remontrances qu'on venait de lui présenter, affirma son désir sincère d'apporter remède aux maux signalés et enjoignit aux députés de ne pas quitter Blois avant qu'il n'eût répondu aux demande formulées ¹.

2. — La remise des cahiers se fit avec moins de solennité. Les trois ordres s'étaient mis d'accord pour les présenter en même temps. Le 5 février, les délégués du tiers vinrent à la séance du clergé déclarer que leurs cahiers étant à peu près finis, ils désiraient associer les deux autres ordres à la présentation, et s'enquirent du moment et de la forme qui plairait au clergé. Celui-ci voulut en référer à la noblesse, et le 8 février les représentants des trois ordres se réunirent et s'entendirent pour la remise collective des trois cahiers. Elle eut lieu le lendemain. L'archevêque de Lyon, entouré de la plupart de ses collègues, présenta celui du clergé ; M. de Missery, celui de la noblesse ; et le prévôt des marchands de Paris, celui du tiers-état. Chacun d'eux prononça une courte harangue. Le roi promit d'examiner les cahiers et d'y donner, le plus possible, des réponses satisfaisantes ².

¹ *Journal de G de Taix*, II, p. 337.

² *Ibid.*, p. 362.

TROISIÈME PARTIE

L'AUTORITÉ DES ÉTATS

CHAPITRE PREMIER. — Les attributions extraordinaires.

Aucun texte de loi ne vint jamais régler la compétence et les droits de nos anciens Etats généraux. Il faut examiner leurs prétentions et leurs travaux pendant les trois siècles où ils furent réunis pour se faire une idée de l'autorité qui leur appartenait.

Quand on se livre à cette étude, il est facile de diviser leurs attributions en deux catégories : 1^o attributions ordinaires ; 2^o attributions extraordinaires.

Les attributions extraordinaires appartenaient aux Etats dans deux hypothèses : 1^o Lorsque le roi consentait à leur profit, l'abdication momentanée d'une partie de sa souveraineté ; 2^o Lorsque les Etats se réunissaient pendant la minorité d'un roi ou le fonctionnement d'une régence.

Hors ces deux circonstances, les Etats n'exercèrent jamais que leurs attributions ordinaires. Elles peuvent se ranger sous trois chefs : 1^o l'exercice du pouvoir législatif ; 2^o le droit de consentir les impôts ; 3^o le pouvoir de modifier les lois fondamentales du royaume.

I. — ROLE POLITIQUE DES ETATS.

Occupons-nous d'abord des pouvoirs extraordinaires.

A la session de 1576-77 le roi est majeur; nous pouvons donc écarter de suite l'attribution extraordinaire relative aux droits exceptionnels de ces assemblées pendant les régences. Reste la seconde qui concerne la participation des Etats au gouvernement.

Cette hypothèse se réalisa-t-elle? Henri III laissa-t-il exercer par les représentants des trois ordres de la nation une souveraineté dont l'exercice régulier n'appartenait qu'à lui? Répondre négativement serait inexact et répondre d'une manière pleinement affirmative serait exagérée. En réalité, le roi et ses ministres abandonnèrent aux Etats quelque participation au gouvernement; mais l'intervention de l'assemblée nationale dans l'exercice de la souveraineté fut bien faible. Elle se borne au rôle politique joué par les députés de 1576 dans la question des guerres de religion et dans les négociations engagées à ce sujet avec les princes protestants. Les Etats représentant l'ensemble du pays, on conçoit que le souverain ait été amené à s'appuyer sur eux dans les actes politiques importants, dont il ne voulait pas endosser toute la responsabilité. Aussi, quand Henri III eut à discuter avec les chefs du parti huguenot, il ne pensa pouvoir faire mieux qu'en renforçant son autorité par celle des élus de la noblesse, du clergé et du tiers-état. Et quand il eut résolu d'envoyer aux principaux représentants des réformés

une ambassade, il invita les trois ordres à désigner chacun deux députés, pour les joindre à son mandataire et aller avec lui trouver successivement le roi de Navarre, le prince de Condé et le maréchal d'Amville. Les Etats généraux acceptèrent; et le 31 décembre, des délégués des trois ordres se réunirent pour que le clergé, la noblesse et le tiers pussent donner des instructions identiques. Ces instructions furent discutées, puis soumises à l'approbation des trois assemblées.

Les commissaires s'acquittèrent de leur mission. Et le 15 février, ils étaient de retour. L'archevêque de Vienne rendit compte au clergé du résultat de son ambassade et remit à ses collègues des lettres missives du roi de Navarre. Ces lettres furent ouvertes en présence des députés de l'Eglise et de deux délégués de la noblesse et du tiers-état. Le roi de Navarre demandait aux Etats de ne pas prohiber la religion réformée et de revenir sur les votes déjà émis à ce sujet. Après délibération, le clergé décida de ne rien changer aux résolutions primitives. Quelques jours après, les députés adressés au maréchal d'Amville revinrent à leur tour, rendirent compte de leur mission qui donna lieu aux mêmes débats ¹.

Il est certain qu'en agissant ainsi, en envoyant des ambassades à différents princes, les Etats généraux faisaient plus qu'exercer leurs attributions normales. Ils avaient été

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 293, 299, 303, 366. — Procès-verbal du Clergé, II, p. 148, 210 à 222. — Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 218, 224, 252.

convoqués pour donner des conseils au roi, pour lui voter des subsides. Ces deux buts n'avaient rien de commun avec cette mission confiée à leurs députés, qui se traduisait par une intervention directe dans la direction politique du royaume. Si on avait observé strictement le principe de la souveraineté absolue du roi, il eût été inadmissible que les Etats généraux pussent être appelés à participer au gouvernement. Or, n'y participaient-ils pas en envoyant des délégués aux chefs protestants, en signifiant à ceux-ci leur volonté? La réponse affirmative ne peut faire de doute ; et il est bien certain qu'en cette circonstance l'assemblée de Blois ne se renferma pas dans l'exercice de ses attributions ordinaires.

D'ailleurs, si on examine attentivement l'influence exercée par ces Etats sur la question religieuse, on ne peut nier que ce sont eux et non pas le roi qui ont véritablement été les maîtres sur ce point. S'ils avaient voulu la guerre, la guerre eût éclaté ; il demandèrent la paix, leur vœu fut réalisé. Sans doute, en droit, ils ne semblent avoir porté aucune atteinte à la puissance et aux prérogatives royales. Mais en fait, il n'en fut pas de même. Le monarque conforma sa politique aux revirements et aux changements de l'assemblée nationale. Il essaya bien de faire prévaloir ses vues, ses secrets désirs, mais ses efforts furent loin d'être toujours heureux, et, finalement, il dut s'incliner devant ce qu'avaient décidé les représentants des bailliages et sénéchaussées de son royaume. Si on passe en revue, en effet, la série des décisions adoptées par les trois ordres au

cours de leur réunion, on voit, qu'au début, c'est le parti de la guerre qui prévaut au sein de cette assemblée. Le tiers-état, lui-même, se prononce ainsi à la date du 26 décembre, à la majorité de sept gouvernements contre cinq. Le roi, vers les derniers jours de ce mois, peut donc croire à la possibilité de la guerre ; et c'est à ce moment qu'il décide l'envoi d'une ambassade aux chefs protestants. Il paraissait ainsi faire acte d'initiative, et, en réalité, ne faisait que signifier la décision des Etats. Dans le courant de janvier 1577, le tiers revint sur sa première décision et résolut de demander la réalisation de l'unité religieuse, mais sans guerre. Le clergé et la noblesse, il est vrai, ne se rallièrent pas immédiatement à ce vœu et maintinrent leurs premiers votes. Mais, fin février, l'attitude du tiers-état devint beaucoup plus nette et plus énergique. Le 28, il formula de nouveau, et de la manière la plus précise, son vœu de maintenir la paix ; et pour rendre sa requête plus claire encore, il en supprima le vœu en faveur de l'unité religieuse. Le clergé et la noblesse n'osèrent aller aussi loin que le tiers-état, par crainte d'être accusés de manquer à leurs devoirs envers la religion. Mais, ainsi que le raconte Guillaume de Taix, beaucoup de leurs membres désiraient le maintien de l'édit de pacification. Seulement, ils ne l'avouaient pas pour qu'on ne leur reprochât pas de changer trop facilement d'opinion et de mal défendre les intérêts du catholicisme ¹. De cette contradiction entre les sentiments et les

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 367,

actes, il résulta dans leur conduite un manque d'énergie qui ne fit que mieux ressortir le caractère résolu et déterminé du tiers-état. Aussi exerça-t-il l'influence prépondérante ; la royauté se conforma à sa décision, et la paix fut maintenue.

Les Etats de 1576 ont donc joué un rôle politique important et il semble difficile de contester que, par là, ils aient, dans une certaine mesure, participé à l'exercice du gouvernement.

II. — INTERVENTION DANS L'ADMINISTRATION DES FINANCES.

A un autre point de vue, il y eut essai de participation de l'Assemblée nationale au gouvernement : c'est en ce qui concerne l'administration des finances.

Le 30 et le 31 décembre, M. de Nicolaï, président de la cour des comptes, se présenta aux assemblées du tiers-état, du clergé et de la noblesse, et après avoir fait un exposé de la pénible situation du royaume, il demanda aux députés de nommer une commission chargée de réorganiser les finances et de trouver les moyens d'acquitter les dettes engagées. Les trois ordres y consentirent et chacun d'eux nomma une commission de 12 membres. Elle se réunit, dès le 3 janvier, et un moment, il sembla qu'elle dût exercer une certaine action sur la direction financière du pays. Mais cette espérance fut de courte durée. Après avoir travaillé pendant quelque temps, les commissaires se virent bientôt arrêtés par le mauvais vouloir des agents du roi que ce contrôle

gênait. Les documents qu'on leur communiquait n'étaient pas les pièces originales, mais des abrégés si écourtés qu'il était impossible d'y voir clair. En outre, les députés se rendirent compte de ce que les pièces qui leur passaient sous les yeux étaient d'une authenticité douteuse et que la plupart d'entre elles avaient été fabriquées pour les besoins de la cause. Aussi, dans ces conditions, l'insuccès était fatal ; la commission n'aboutit à rien et ne put, dans la suite, que servir à étudier les demandes de crédits formulées par la royauté¹.

Il n'en reste pas moins acquis qu'on a pu croire et espérer un moment que les Etats généraux allaient obtenir par leurs commissaires une certaine participation au gouvernement et recevoir une prérogative qui, pour eux, n'eût pas laissé d'être des plus précieuses.

III. — TENTATIVES FAITES POUR APPORTER DES RESTRICTIONS A LA SOUVERAINETÉ DU ROI.

Dans les deux cas précédents on peut relever soit une véritable participation, soit un commencement de participation des Etats au gouvernement. Dans d'autres, il n'y eut même plus aucune promesse d'exercer certaines prérogatives de la souveraineté faite aux députés ; il n'y eut plus que des essais tentés par les représentants de la nation pour restreindre, dans une certaine mesure, l'absolutisme du

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 329, 346. — *Procès-verbal du clergé*, II, p. 164.

pouvoir royal et intervenir dans des matières normalement réservées à la décision du monarque. En cherchant à s'immiscer ainsi dans les prérogatives reconnues au souverain, peut-être les Etats généraux étaient-ils guidés par une réminiscence des droits qui leur appartenaient quand ils étaient réunis au cours d'une régence.

I. — Toujours est-il que les premiers Etats de Blois s'efforcèrent d'arriver à l'épuration du conseil du roi et voulurent ainsi s'approprier un droit qui ne leur appartenait qu'au cas où la direction du pays n'était pas exercée par le véritable titulaire de la souveraineté. Sur ce point, ce furent encore les députés du clergé qui, les premiers, eurent l'idée de suggérer l'intervention des Etats. C'est à l'occasion du jugement des cahiers qu'ils eurent à s'occuper de la composition du conseil. Ils proposèrent, en effet, à ce moment, au roi de leur communiquer la liste de son conseil privé « pour d'entre eux élire et choisir des juges non suspects ». Comme raisons à l'appui de cette prétention, ils invoquaient que : « c'était chose toute évidente qu'une partie des malheurs de la France était procédée des mauvais conseils ; car quand au roi, *nefas est dicere*, qu'il soit autre que tout bon et tout humain, n'ayant jamais fait aucun mal : ce sont donc les mauvais conseillers qui ont conseillé l'Edit de janvier, visant la vendition des biens de l'Eglise, l'augmentation des tailles et des subsides, la rétention des gendarmeries, telle et telle chose dont la combustion est entrée en ce royaume. Est-il donc raisonnable que ceux qui ont conseillé de telles choses ou qui ont connivé, soient aujourd'hui

d'hui, alors qu'on veut réformer toutes choses, participant d'un conseil auquel on veut les accuser !¹ »

Le roi fit droit à cette requête et consentit à communiquer la liste de son conseil. Après en avoir pris connaissance, le clergé lui demanda d'en casser tous les membres qui, dit Bodin, « étaient en nombre effréné », à l'exception de la reine-mère, de Monsieur, son frère, des princes du sang et des officiers de la couronne ; puis, de le réformer, en prenant parmi les destitués dix-huit ou vingt-quatre personnes dont six ou huit de chaque Etat ; en le priant, en outre, de ne plus y admettre ceux qui faisaient partie des parlements : chargées de vérifier les édits émanant du roi, les Cours souveraines étaient en mauvaise posture pour procéder impartialement à cet examen si leurs membres avaient collaboré à la confection des ordonnances. Or, actuellement, ajoutait-on, il y avait plus de vingt-cinq personnes, tant présidents que conseillers, avocats que procureurs, qui faisaient à la fois partie du conseil et des cours de parlements.

Cette motion fut adoptée par le clergé le 21 janvier et transmise, le 24, au tiers état qui décida séance tenante de s'y associer et de demander en outre que tous ceux qui seraient appelés à faire partie du conseil du roi fussent catholiques et Français ; qu'ils ne fussent titulaires ni d'offices, ni de bénéfices les appelant à résider ailleurs que là où siégeait le conseil ; il requit enfin l'élimination de tous

¹ *Journal de G. de Taix*. II, p. 267 et sq.

ceux qui étaient possesseurs de pensions, offices, fonctions ou bénéfices à l'étranger¹. La noblesse adhéra également à cette requête.

Mais cette fois, les efforts des députés se consommèrent en pure perte. Le roi avait bien voulu se laisser aller à une concession qui ne l'entraînait à rien et communiquer aux représentants la liste de son conseil. Mais quand il s'agit de porter une atteinte assez grave à sa toute-puissance et de permettre l'immixtion des Etats dans la désignation des personnes appelées à l'assister, Henri III refusa d'accéder au vœu des Etats : il ne changea rien à la composition de son conseil.

Après cet échec, il ne restait plus aux députés d'autre ressource que d'inscrire dans leurs cahiers de doléances un vœu en faveur de la modification du conseil du roi. C'est ce qu'ils firent, tout en sachant bien qu'il n'y avait pas d'illusions à garder sur le résultat possible². Si donc, il y

¹ Procès-verbal du tiers-état, III, p. 256.

² L'article 6 du cahier du tiers-état porte : « Les dits états vous supplient très humblement de vouloir en premier lieu considérer la qualité des personnes que vous appellerez pour délibérer, résoudre et ordonner sur les dits articles... considérez aussi que beaucoup de ceux qui se disent être de votre conseil privé, ont intérêt à la réformation dont il s'agit, leur prétendue juridiction contentieuse ne leur étant pas seulement révoquée en doute, mais du tout déniée. Au moyen de quoi il y a danger, qu'au lieu d'apporter par aucuns un conseil et remède de parfaite et entière guérison à cette République éplorée, ils n'apportent que des remèdes qui ne font que couvrir et cacher le mal, ou différer l'effet d'icelui en un autre temps sans en ôter la racine. »

L'article 197 du cahier du clergé propose la même réforme mais en termes beaucoup plus précis : « La multitude des grandes et impor-

eut à cet égard un essai intéressant tenté par les trois ordres, ce fut un essai et pas davantage; l'empiètement que les Etats s'étaient proposés de réaliser n'aboutit à rien.

II. — Mais cette tentative ne fut pas la seule à l'encontre de la souveraineté du roi. D'autres principes alors reçus furent aussi battus en brèche par l'assemblée de 1576. L'un d'eux était celui d'après lequel le droit de dispense appartenait au roi. Ce droit se manifestait par un acte du souverain qui, tout en laissant subsister une loi, déclarait qu'elle serait inapplicable en certains cas. Le principe qui veut que l'empire de la loi soit absolu — principe qui constitue la meilleure garantie de la liberté des individus et permet d'écarter dans une large mesure le gouvernement arbitraire — n'existait donc pas alors.

Les Etats généraux en comprirent le grave inconvénient

tantes affaires de votre royaume, desquelles dépend le salut ou subversion d'icelui, ne vous pouvant permettre d'y vaquer à toutes heures, selon leur exigence et nécessité; semble aux dits ecclésiastiques et requièrent très humblement de votre majesté, de faire choix et élection de gens notables, qui ne soient suspects d'avoir autorisé la nouvelle opinion ni d'aucune concussion, et desquels l'expérience et prudence soit connue et recommandable par leurs actions passées, pour vous assister es dites affaires; et à ces fins établir et réduire votre conseil privé au nombre de 18 ou au plus 24 outre les princes et officiers de la couronne, duquel nombre un tiers soit de personnes ecclésiastiques, un tiers de gentilshommes de robe courte, et l'autre tiers de robe longue laïque, tels qu'il plaira à votre majesté choisir tant de ceux qui sont à présent, que de tous autres de la qualité susdite, pourvu qu'ils ne soient officiers de votre parlement, »

Enfin, le clergé demande encore à l'article 198 : « Et supplient votre majesté d'assister le plus souvent qu'elle pourra, à son conseil, tant pour déclarer ceux sur lesquels elle se repose, que pour s'habituer de plus en plus à bien gouverner son royaume. »

et s'efforcèrent de porter un terme à l'abus qui en résultait :
« Votre Majesté évitera la ruine de votre état, dit l'archevêque de Lyon dans la harangue qu'il adresse au roi le 17 janvier, quand elle se rendra non seulement difficile, mais encore inexorable en l'observation des ordonnances si solennellement faites, et garder une fidélité en l'observation d'icelles, sans exception de personnes, puisqu'elles sont faites pour les grands et pour les petits, pour les riches et pour les pauvres. Car c'est une chose de très mauvais et de très pernicieux exemple, comme disait ce sage grec, quand les lois sont rendues semblables aux tissus ou toiles d'araignée, à travers desquels les oiseaux passent aisément, et les seules mouches faibles et imbéciles y demeurent prises et retenues. Soient donc vos lois inviolables, et sévèrement observées, non sujettes à dispenses, non favorables aux grands, mais communes et égales à chacun ¹. »

Mais le roi se contenta de répondre en quelques mots à l'archevêque de Lyon, et, par la suite, il ne fut plus question du droit de dispense.

III.— Une autre conséquence, découlant du principe de la souveraineté absolue du roi, consistait en ce qu'il pouvait toujours écarter l'officier à qui il avait confié une charge et le remplacer momentanément par un commissaire. Ce droit dérivait logiquement de ce que le roi, en instituant des officiers, avait délégué à leur profit, mais non abdiqué, une portion de sa souveraineté. Seulement, la désignation de com-

¹ Harangue de l'archevêque de Lyon (*Pièces justif. de la tenue*, III, n° 47, p. 428).

missaires qui ne faisaient le plus souvent que rendre des décisions dictées à l'avance par l'autorité royale, était la source de multiples abus; elle ôtait aux sujets toutes les garanties qu'ils pouvaient espérer trouver auprès de juges ou d'administrateurs de carrière. C'était principalement en matière judiciaire et financière que ces inconvénients se manifestaient. Aussi les Etats généraux de 1576 cherchèrent-ils à obtenir du roi qu'il consentît à restreindre sur ce point sa souveraineté et à ne plus user du droit de nomination de commissaires. C'est ainsi que les députés de la noblesse émirent le vœu que « toutes commissions extraordinaires ci-devant données à quelques personnages et pour quelque cause que ce soit, soient révoquées et ne soit aucun procès jugé par commissaire soit en civilité ou criminalité, si ce n'est ès grands jours et chambres ordinaires et en temps de vacation ¹ ».

Le tiers-état adopta une résolution du même genre : « Et parce qu'il se trouve étrange qu'en une cause d'importance et qui se juge ès cours souveraines sans appel et en dernier ressort, on fasse de petits commissaires au nombre de trois ou quatre seulement, qui font de petis arrêts sur lesquels finalement intervient jugement définitif; vous plaise que la forme des dits petits commissaires sera du tout ôtée, étant le moyen de réduire les arrêts au jugement de deux ou trois; et quant aux autres commissaires ils n'auront lieu que ès cas déclarés par le 68^e article de l'ordonnance de Moulins ² ».

¹ Cahier de la noblesse, art. 123.

² Cahier du tiers-état, art. 152.

Le clergé, lui aussi, protesta dans son cahier contre l'emploi des commissaires et demanda au roi de renoncer à leur usage ¹.

IV.— Le droit de disposer, à titre gratuit, un de ceux pourtant qui semblait le plus à l'abri de toute attaque, ne fut pas non plus soustrait aux critiques des Etats qui demandèrent à Henri III, non pas d'y renoncer, mais du moins de ne s'en servir qu'avec modération. Pour intervenir en cette matière, le tiers-état se fondait sur le contre-coup ressenti dans tout le royaume, quand le domaine de la couronne était épuisé. « C'est pourquoi, ajoutait-il, vos pauvres sujets vous supplient, par votre bonté, leur pardonner, si par la nécessité en laquelle ils voient vos affaires constituées et le peu ou point de moyens qu'ils ont de vous soutenir, ils vous supplient humblement de modérer vos dons accoutumés, vous proposant que charité bien ordonnée commence par soi-même, que n'ayant vous-même deniers pour subvenir ès grandes nécessités du royaume, il n'est pas raisonnable que vous donniez aux particuliers ; qu'il vous plaise de considérer que pour avoir les deniers que vous levez sur votre pauvre peuple, il faut bien souvent exécuter les pauvres gens, leur ôter leurs lits, leur

¹ Cahier du clergé, art. 262 : « Plaise à Votre Majesté n'octroyer ci-après aucunes commissions particulières et extraordinaires, pour faire juger les procès par commissaires, mémement les procès criminels, pour les fautes qui s'y sont commises et peuvent commettre, par la condamnation quelquesfois des innocents poursuivis par les menées et puissances de leurs adversaires ; et qu'il soit loisible à ceux qui auraient été ainsi ci-devant condamnés à quelque peine que ce soit, ou à leurs héritiers, se pourvoir par appel contre tels jugements et faire revoir le procès par les voies de droit. »

blé, et leur arracher conséquemment le pain de la main pour fournir aux impositions, de sorte qu'ils meurent de faim et de soif et couchent sur la dure, pour les deniers qu'il leur faut fournir de leurs cotes et impositions; sur quoi un importun courtisan et demandeur emporte tout cela en un moment; vous plaise aussi de considérer que ce ne sont pas les bons serviteurs qui font de si importunes demandes, car ils ne sont serviteurs que de vos biens, pour lesquels ils vous servent, et non pour l'amour de vous; que s'ils vous aimaient bien et le public, ils vous conseilleraient de ne rien donner ou bien peu, au lieu de vous faire des excessives demandes ¹. » Et pour éviter à l'avenir le retour des libéralités excessives dont il se plaignait, le tiers-état proposait tout un ensemble de mesures destinées à réglementer les dispositions à titre gratuit du roi ².

Mais, sur ce point comme sur les précédents, la royauté, assez portée à faire droit aux réclamations de ses sujets quand il s'agissait de simples questions d'ordre législatif, n'était pas disposée à leur donner satisfaction quand il y

¹ Cahier du tiers-état, art. 352 à 356.

² « Aussi, à la même fin, quiconque prendra de vos dons ou quittance gratuite de quelque chose que ce soit, meubles, immeubles, deniers, droits ou devoirs, soit tenu d'exposer et narrer tout du long par lettres de don, toutes les donations ou quittances gratuites qu'il a eu de vous ou de vos prédécesseurs depuis 40 ans, pour, selon la grandeur des dons précédents, si aucun y en a, lui retrancher par les gens de votre chambre des comptes, ou rejeter tout son dernier don... Et qu'il soit dressé en la chambre des comptes un registre auquel seront transcrites toutes les donations que vous et prédécesseurs avaient faites depuis 40 ans..., et que si on eut omis d'exposer quelque don précédent, répétition s'en puisse faire... » Cahier du tiers, 355.

allait de ses prérogatives essentielles et qu'il eût fallu consentir une abdication quelconque de sa souveraineté. Tous ces efforts furent donc dépensés en pure perte et il n'en resta rien, sinon le mérite pour les députés de les avoir tentés.

CHAPITRE II. — **Le pouvoir législatif.**

I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Parmi les attributions qui furent exercées d'une manière régulière par les Etats généraux au cours des ^{xiv}^e, ^{xv}^e et ^{xvi}^e siècles, figure en première ligne le pouvoir législatif. Presque toujours, leur principal effort tendit à faire transformer en textes de lois les vœux de leurs commettants. Ils y réussirent plus ou moins bien. Ceux de 1576 obtinrent des résultats assez importants.

Mais avant d'examiner leur œuvre à ce point de vue, il est utile de rechercher si, en droit, le pouvoir législatif devait leur être reconnu. La réponse ne peut faire de doute. Les Etats généraux n'avaient pas le pouvoir législatif. Toute souveraineté appartenait au roi ; lui seul avait le droit d'édicter des commandements faits dans l'intérêt de tous et s'imposant à tous.

L'année même où devaient se réunir les premiers Etats de Blois, Bodin, dans les *Six livres de la République*, exposait avec beaucoup de force que toutes les lois autres que

les lois fondamentales devaient émaner du roi¹. Il est intéressant de rapprocher sa théorie sur ce point de celles qui devaient être défendues au cours de la tenue de 1576-77. Il considérait l'impuissance des trois ordres à légiférer comme un des traits distinctifs « de la grandeur et de la majesté d'un vrai prince souverain ». Et cette caractéristique, selon lui, se rencontrait « quand les Etats de tout le peuple sont assemblés, présentant requêtes et supplications à leur prince en toute humilité, sans avoir aucune puissance de rien commander ni décerner, ni voix délibérative ». Et par là, Bodin voulait réfuter les affirmations contenues dans une foule de petits écrits parus au cours des dernières années, où il était dit que « les Etats du peuple sont plus grands que le prince », « chose qui fait révolter les vrais sujets de l'obéissance qu'ils doivent au prince souverain ». Et voici de quels arguments il étaye sa théorie : « Si le prince souverain est sujet aux Etats, disait-il, il n'est ni prince, ni souverain ; la République n'est ni royaume, ni monarchie, mais une pure aristocratie de puissance égale, où la plus grande partie commande à la moindre en général et à chacun en particulier. Il faudrait donc que les édits et ordonnances fussent publiés au nom des Etats et commandés par les Etats, comme en seigneurie aristocratique, où celui qui préside n'a puissance aucune et doit obéissance aux mandements de la seigneurie. » Il rapprochait ensuite, pour donner plus de force à son raisonnement, la constitu-

¹ Bodin, *Les Six livres de la République*, livre I, chapitre : « De la Souveraineté ».

tion de l'Angleterre de celle de la France. Et il se lançait dans de longues dissertations où, contre l'évidence, il voulait établir qu'en Angleterre les lords et les communes n'avaient pas plus de pouvoirs que nos Etats généraux. Si, pour ce pays, l'argumentation de Bodin manquait de fondements, elle était certainement exacte pour la France ; et il pouvait conclure avec raison que « la souveraineté du monarque n'est en rien altérée ni diminuée par la présence des Etats, mais, au contraire, Sa Majesté est beaucoup plus grande et plus illustre, voyant tout son peuple le reconnaître pour souverain, encore que, par telle assemblée, les princes, ne voulant pas rebuter leurs sujets, accordent et passent beaucoup de choses qu'ils ne consentiraient pas s'ils n'étaient pas vaincus de requêtes, prières et doléances d'un peuple vexé et affligé le plus souvent à l'insu du prince... Par ainsi, on voit que le point principal de la majesté souveraine et puissance absolue git principalement à donner des lois aux sujets en général, sans leur consentement. »

Donc, en droit, il est bien certain que les Etats généraux n'avaient pas le pouvoir législatif. Mais, en fait, ils participèrent pourtant dans une mesure assez large à cet exercice. Leur intervention se manifestait par la rédaction des cahiers de doléances dont nous avons étudié la composition et le contenu. Mais dans ces cahiers, il n'y avait que des vœux et des désirs exprimés. Il s'agissait d'assurer leur transformation en textes de lois. Et, pour cela, il n'y avait qu'un moyen : c'était que le roi prît la peine de lire les cahiers

qui lui étaient remis et de faire droit aux requêtes et aux suppliques qui y étaient insérées. On comprend ainsi toute l'importance que les députés attachaient à cet examen et tous les efforts qu'ils firent pour atteindre leur but.

II. — L'EXAMEN DES CAHIERS PAR LE ROI.

Les députés qui se réunirent à Blois s'efforcèrent d'assurer l'examen de leurs cahiers par le roi. Ils luttèrent avec ténacité et firent de leur mieux pour arracher des résultats en rapport avec les sacrifices que s'étaient imposés leurs mandants. Il ne s'agissait pas seulement pour eux d'obtenir que le roi prît en personne connaissance des cahiers de doléances. Il fallait surtout qu'à ce moment, il ne fût pas entouré de mauvais conseillers cherchant à le détourner des réformes utiles suggérées par les Etats. Aussi, dès les premiers jours de leur réunion les députés formulent nettement leurs désirs. A la séance du 5 décembre 1576, — à cette date, on espérait encore arriver à la rédaction d'un cahier unique pour les trois ordres, — le clergé émet le vœu que dès l'achèvement des cahiers, le roi désigne des juges non suspects pour l'assister dans son examen¹. Deux jours après, le promoteur propose d'étudier les moyens d'assurer la réalisation de cette requête ; après une discussion assez longue, les députés résolurent d'en conférer avec leurs collègues de la noblesse et du tiers-état. Ceux-ci consenti-

¹ Procès-verbal du clergé, 5 décembre (II, n° 41).

rent à venir en délibérer ; et le 9 décembre 36 députés (12 de chaque ordre) se réunirent et lurent le texte d'une requête au roi. On ne put terminer ce même jour parce que les délégués du tiers déclarèrent qu'ils n'avaient d'autre mission que d'écouter les propositions et de les transmettre à leurs collègues sans rien décider eux-mêmes. Le lendemain, le clergé revint encore sur le même sujet et demanda que la requête au roi « soit revue et dressée en bon stile pour n'offenser en rien la majesté et autorité du roi contre laquelle ils ne veulent penser ni entreprendre aucunement. » Le 11 décembre, nouvelle entrevue des députés du tiers, de la noblesse et du clergé. Après de longues discussions on se résout à exprimer de vive voix ce qu'on désire ; on désigne, à cet effet, un des assistants, que douze membres de chaque ordre seront chargés d'accompagner. Voici quelles étaient exactement les instructions des Etats :

1^o Ils voulaient que le roi s'obligeât à ériger « en loi irrévocable et inviolable », tout ce qui serait demandé unanimement par les trois ordres ;

2^o Pour les questions où l'accord n'avait pu se réaliser entre eux, le roi communiquerait une liste des membres de son conseil privé, afin que les députés puissent faire une sélection parmi eux ;

3^o Chaque ordre nommerait douze de ses membres « pour assister avec les dits juges à la résolution des articles proposés par les Etats ».

Nous nous occuperons plus loin de la première demande. Celles qui nous intéressent pour le moment ce sont les

deuxième et troisième. Leur adoption par les trois ordres n'alla pas sans difficultés. On objectait, en effet : A quoi bon désigner les membres du conseil privé qui assisteront le roi dans l'inspection des cahiers ? Est-ce qu'il ne conservera pas toute sa liberté ? Ne restera-t-il pas maître, en définitive, de décider ce que bon lui semble ? Et si les députés parvenaient à entrer au conseil du roi, celui-ci ne serait plus alors « que le valet des Etats, ou du moins, il n'y serait ni roi, ni chef, qui est une chose trop dérogeante à sa souveraineté ». Mais Guillaume de Taix nous raconte comment on réfutait ces objections et comment on y répondait.

Ces propositions, toutefois, semblaient bien hardies, et ceux mêmes qui les avançaient paraissaient quelque peu effrayés de leur propre audace. C'est pour cela qu'ils prirent la résolution de les formuler de vive voix et non par écrit, afin de pouvoir les développer et les expliquer tout en affirmant la pureté et la loyauté de leurs intentions.

La décision une fois prise, son exécution ne se fit pas attendre. Trente-six députés allèrent trouver le roi, et l'archevêque de Lyon lui fit connaître la requête qu'ils avaient mission de présenter au nom de leurs collègues. Sur le second point, le roi répondit que « combien qu'il n'eut que gens de bien en son conseil et près de sa personne », il consentait à la demande des députés, ce qui leur permettrait d'énumérer les reproches qu'ils pourraient adresser à tel ou tel membre du conseil privé. Il accorda également le troisième chef et permit aux représentants de désigner

trente-six de leurs collègues qui participeraient à la vérification des cahiers. Il ajoutait qu'il octroyait cette faveur aux Etats « encore qu'il n'y fût tenu et que ce fût une chose non accoutumée, mais pour montrer qu'il ne voulait en rien se départir de la bonté naturelle que devait avoir un généreux et humain prince envers ses sujets ¹ ».

Henri III tint ses promesses, et le 17 décembre, le clergé reçut communication de la liste des membres du conseil privé. Il semblait donc que les députés eussent tout lieu d'être satisfaits ; c'était là une victoire gagnée par les trois ordres ; c'était une garantie prise qui pouvait, dans une certaine mesure, assurer le succès des Etats. Pourtant les désirs réalisés, les vœux exaucés ne procurent pas toujours toute la satisfaction qu'on s'en était promis. Souvent on réclame des privilèges et quand on les a obtenus on commence à découvrir des inconvénients là où auparavant on n'entre-voyait que des avantages. C'est un peu ce qui arriva aux députés de 1576. Une fois en possession des prérogatives qu'ils avaient demandées, ils se mirent à réfléchir et purent s'apercevoir que la royauté n'avait pas agi si maladroitement en faisant droit à leurs requêtes.

Le mérite d'avoir trouvé les inconvénients de ce système revient à Bodin. C'est lui qui fit valoir devant ses collègues les dangers possibles si on persistait à vouloir nommer des commissaires auprès du roi. La justesse de son raisonnement entraîna le tiers-état et à sa suite le clergé et la noblesse.

¹ Toutes ces discussions sont relatées dans le *Journal de G. de Taux*, II, n° 42, p. 267 et sq.

Forts de la concession obtenue, les députés du clergé s'étaient mis en devoir, vers la fin de janvier, de procéder à l'élection de quelques-uns de leurs membres qu'ils pensaient envoyer siéger au conseil du roi. Ils jugèrent bon de faire rappeler au tiers-état qu'on était d'accord pour désigner des délégués. Mais Bodin adjura ses collègues de revenir sur leur première décision et de s'en remettre pour le jugement des cahiers à la justice et à l'intégrité du roi. Nous connaissons déjà les motifs qu'il invoquait à l'appui de sa thèse¹. Bref, il ne plaida pas en vain. Le tiers-état l'écouta, le chargea d'aller exposer au clergé et aux nobles les raisons de son revirement. Le clergé refusa d'abord de se rallier à ses instances. Mais, dès le 18 février, une certaine hésitation se manifesta et les députés du clergé de Paris et de la Bretagne déclarèrent se ranger aux raisons fournies. On chercha bien encore à influencer le tiers-état, à le faire revenir sur sa résolution : tout fut inutile ; et devant sa fermeté, le clergé et la noblesse, comprenant l'inutilité de toute nouvelle tentative, décidèrent à leur tour de ne pas nommer de commissaires adjoints au roi pour la vérification des cahiers².

III. — LA RÉPONSE AUX CAHIERS. — L'ORDONNANCE DE 1579. —

DIFFÉRENCE ENTRE LA COLLABORATION DES ÉTATS A CETTE ORDONNANCE ET L'EXERCICE D'UN VÉRITABLE POUVOIR LÉGISLATIF.

Les dangers redoutés du tiers-état étaient évités ; mais c'en était fait de l'espoir d'entourer le souverain de conseil-

¹ Ces motifs ont été exposés lors de l'étude des commissions mixtes.

² *Journal de G. de Taix*, II, n° 42, p. 370, 372.

lers dont la bienveillance et l'impartialité ne pussent être suspectées. Tout ce que les représentants pouvaient maintenant souhaiter c'est qu'il prendrait au moins la peine de lire ces vœux, ces plaintes si longuement et si péniblement amassés ; c'est qu'il y répondrait et que de la sorte il mettrait un terme aux maux et aux abus signalés. Aussi, à diverses reprises insistèrent-ils encore, pendant les derniers jours de leur réunion, pour le supplier de répondre aux cahiers.

Ces demandes répétées devaient être entendues ; les cahiers de doléances dressés par les Etats ne devaient pas rester sans effets. L'ordonnance de 1579, qui fut publiée quelques années plus tard, répondait aux principaux vœux émis par les députés. Elle donnait donc une satisfaction qui pour être tardive n'en était pas moins considérable et réalisait les espérances nourries quatre ans auparavant par les représentants de la nation. Faut-il dire pour cela que les premiers Etats de Blois exercèrent le pouvoir législatif ? Non, il y a une grande différence entre la participation qu'obtint cette assemblée dans la préparation de la grande ordonnance, et l'exercice du pouvoir législatif :

1^o Cette ordonnance, bien que faite à l'aide des cahiers de doléances, bien qu'elle n'en fût souvent que la reproduction pure et simple, était, en droit, l'œuvre du roi et du roi seul. Rien ne décelait que d'autres personnages avaient collaboré à sa préparation.

2^o Quand, en février 1577, les députés avaient présenté leurs desiderata, ils n'étaient rien moins qu'assurés de les

voir accueillis et transformés en loi. Ils le furent, mais auraient pu ne pas l'être.

On pourrait objecter que les assemblées investies de mandats législatifs ne décident pas toujours en dernier ressort et que leurs résolutions, pour devenir exécutoires, ont besoin d'être sanctionnées par le chef de l'Etat. L'observation est exacte. Mais les textes adoptés par elles ont des chances plus sérieuses d'être transformés en lois que n'en avaient les vœux émis autrefois par nos anciens Etats généraux.

3° Si dans ses grandes lignes et dans de nombreuses parties, l'ordonnance de 1579 correspond exactement aux doléances des députés de 1576, dans d'autres il y a des différences marquées entre son texte et celui des cahiers. Elle contient des dispositions qui ne figurent pas aux cahiers et réciproquement.

4° Enfin l'ordonnance de 1579 était une loi ordinaire qui ne différait en rien des autres lois édictées par le roi. Et de là découlaient les deux conséquences suivantes :

1° Le roi qui l'avait promulguée pouvait aussi l'abroger quand il le voulait et sans prendre l'avis des Etats ;

2° Elle avait besoin comme toutes les autres lois, pour devenir obligatoire, de recevoir l'enregistrement des Parlements.

Il faut donc constater une différence sensible entre l'intervention des Etats de 1576 dans la préparation de l'ordonnance de 1579 et l'exercice d'un véritable pouvoir législatif.

V. — EFFORTS POUR OBTENIR UN VRAI POUVOIR LÉGISLATIF.

Les députés réunis à Blois s'étaient bien rendu compte de l'insuffisance de leur autorité. Il est intéressant de relever leurs efforts pour devenir législateurs et pour que les édits ou ordonnances dont ils avaient jeté les premières bases ne se confondent pas avec ceux qui étaient l'œuvre du roi seul. Ils s'emploient à cet égard en trois sens différents :

1^o Demandes au roi d'ériger en texte de loi tout ce qui serait adopté en commun par les trois ordres ;

2^o Que les lois rendues sur leur proposition ne soient plus soumises au même régime que les autres ;

3^o Périodicité pour les assemblées d'Etats généraux.

I. *Transformation en lois des vœux des Etats*. — Nous avons montré que, dans les premiers jours de décembre, les trois ordres avaient nommé chacun des délégués chargés de rédiger une requête au roi relative à l'autorité des Etats. Le clergé, initiateur de cette démarche, avait décidé que « les députés délégués pour délibérer avec les deux autres ordres leur diront de la part du clergé que celui-ci est bien d'avis que le roi soit supplié de vouloir ordonner comme loi perpétuelle tout ce qui sera accordé et arrêté par tous les dits Etats ». Les délégués se réunirent et leur discussion fut longue et laborieuse. Les uns soutenaient qu'il ne fallait pas adresser pareille demande alléguant « qu'il n'était pas raisonnable que le roi l'accordât, d'autant qu'elle préjudiciait à son droit de souveraineté qui ne permet pas que le

roi s'assujettisse à la volonté de ses sujets, d'autre part qu'il aurait excuse de dire qu'il ne savait pas ce qu'on voulait lui proposer ». D'autres, au contraire, répondaient que le roi en acquiesçant ne courait aucun risque, car il savait bien que les Etats ne lui demanderaient jamais que « choses concernant l'honneur de Dieu, le repos du royaume, et le bien du service du roi ». Ils ajoutaient que « la monarchie en était toujours plus élevée, quand par le consentement commun des trois Etats, elle établissait une ou plusieurs lois sur les trois choses susdites ; que s'il lui plaisait le faire et se retenir la toute-puissance de prendre et rejeter de ses Etats ce que bon lui semblerait, en vain ils auraient été convoqués et assemblés ; d'autant, disaient-ils, que s'il n'était question que de bailler papiers de doléances et juger dessus, selon sa volonté, un simple procureur ou messenger eût pu les présenter sans tant de peine et de frais ; et ici on alléguait les exemples de la convocation et de la puissance des Etats du temps passé ».

Mais ces arguments ne semblaient pas encore suffisamment convaincants, car « là-dessus, on répliquait, nous dit Guillaume de Taix, que quand bien le roi voudrait, pour ne pas rendre cette convocation inutile, accorder ce premier point, si est-ce encore qu'il faudrait spécifier plus par le menu cet honneur de Dieu, ce repos public et ce service, car sous ces choses sont comprises toutes les lois divines et humaines. Et moi j'ajoutais que, puisqu'on avait tant de peine à se résoudre sur ce point, il y en aurait bien encore davantage quand on voudrait accorder ces trois choses-là

ensemble, et voir comment l'honneur de Dieu se joindrait avec le service et profit du roi ; *rursus* comment le repos public pourrait être, où le roi demande tant de choses qui y contreviennent, et puis comment le dit repos serait établi avec l'honneur divin qui ôtait et abolissait infinies choses ordonnées pour le dit repos. » Finalement, la requête fut adoptée, et douze députés de chaque ordre furent chargés de la présenter verbalement au roi.

Mais il refusa d'y faire droit ; il répondit qu'il ne pouvait pas s'enchaîner et se dépouiller de son autorité au profit des Etats ; il déclara ne pas savoir ce qu'on pourrait lui demander sous le couvert de ces mots : « L'honneur de Dieu, le repos du public et le bien de son service ». Il ajouta seulement qu'il était prêt à recevoir tous les avis et conseils que lui donneraient les Etats généraux, et à s'en inspirer toutes les fois que cela lui semblerait équitable ¹.

Les Etats, ainsi déboutés de leurs prétentions, ne se tinrent pas pour battus, et, en d'autres circonstances, essayèrent encore d'arracher à la royauté ce qui leur avait été refusé. Mais, dans ces tentatives, les députés n'eurent pas l'énergie qui eût été nécessaire pour amener la victoire ; ils revenaient maintes fois sur le même sujet que le monarque écartait avec non moins de ténacité. Une fois pourtant, ils semblèrent vouloir agir avec plus d'habileté. Le 14 janvier, le roi fit demander le vote de nouveaux subsides ; quelques députés du clergé proposèrent d'acquiescer à ses sollicita-

¹ *Journal de G. de Taix*, II. p. 267 et sq.

tions et d'accorder les crédits sous la condition qu'il s'engagerait à transformer en loi tout ce que les trois ordres seraient d'accord pour réclamer. Mais on objecta que le souverain promettait tout ce qu'on voudrait pour avoir ses impôts, promesses qui, d'ailleurs, ne l'embarrassaient guère ensuite. La confiance en lui ne devait pas être bien forte, puisque cette opinion l'emporta et qu'on refusa les subsides, même en échange de l'engagement de faire droit aux doléances des députés ¹.

Après cela, ceux-ci ne purent plus que réitérer les requêtes dont ils devaient bien prévoir le résultat. Ils les inscrivirent dans leurs cahiers ², et, bien entendu, le roi persista à ne faire aucune concession.

2. *Différenciation des lois préparées par les Etats et des autres ordonnances.* — Défaits dans ce premier combat, les députés de 1576, pour augmenter leur autorité législative, portèrent leurs efforts dans d'autres directions. Ils essayèrent d'obtenir que les lois rendues sur leur proposition fussent différenciées des autres. Or, à l'époque où ils étaient assemblés, il n'y avait pas de distinction entre ces deux catégories d'ordonnances ou d'édits. Rendues après proposition des Etats, elles étaient soumises comme les autres à l'enregistrement des parlements ; et le roi pouvait les abroger sans prendre l'avis de personne. Les Etats s'efforcèrent de faire modifier ces deux règles.

A) Ils demandèrent d'abord que toute proposition adoptée

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 328.

² Cahier du tiers-état, art. 8. — Cahier du clergé, art. 430.

par le roi à la requête des Etats devint une loi « inviolable », c'est-à-dire une sorte de loi fondamentale, échappant à toute velléité de modification de sa part, une loi dont une assemblée nationale seule pourrait transformer ou abroger le texte. Cette prétention fut formulée à diverses reprises au cours de la tenue et figure dans les cahiers de doléances. L'article 8 du cahier du tiers-état porte que « parce qu'il est raisonnable qu'aucunes choses ne se puissent dissoudre ni révoquer par un autre moyen que celui par lequel elles ont été établies, afin qu'à l'avenir ce qui sera à cette fois ordonné soit inviolablement observé et qu'il n'y soit contrevenu ni dérogé de façon quelconque, même par lettres-patentes, encore qu'elles soient de votre propre mouvement, ou par autres dérogations, dispenses, jussions octroyées au contraire, voire par forme d'édits et avec clauses déroatoires, soit par avis de conseil et de mouvement exprès, il vous plaise, suivant la promesse contenue en votre proposition, que ce qui sera par vous ordonné suivant la remontrance des présents Etats, ne pourra être révoqué soit en général ou en particulier, si non en pareille assemblée et sur pareil avis d'Etats... »

Les prétentions du tiers sont donc très fermement et très clairement exprimées. Celles du clergé ne le sont pas moins ; et lui aussi demande que les juges et les fonctionnaires aient le droit de désobéir à des ordres qui iraient à l'encontre d'une loi rendue sur la proposition des Etats. « Plaise à votre Majesté, dit-il (art. 430), que les édits et ordonnances qui seront par vous faits avec l'avis de vos

Etats, soient inviolables et irrévocables autrement que par autres assemblées d'Etats généraux ; et ce par serment solennel tant de votre Majesté que de Monseigneur votre frère, de la reine votre mère, de MM. les princes du sang et autres, de MM. de votre privé conseil, de vos cours de Parlements et des gens de vos dits Etats, tous vos autres officiers et sujets, n'avoir égard ni obéir à tous contraires mandements ; et soit aux dits sujets loisible de résister contre tous ceux qui se voudront opposer et contrevenir, de quelque qualité et condition qu'ils soient, et par spécial, soient relevés de toute fidélité et devoir envers leurs seigneurs, y contrevenant en aucune façon directement ou indirectement ». Le roi ne promit rien, et les efforts de l'assemblée restèrent stériles.

B) Les députés de 1576 employèrent encore beaucoup d'énergie à faire modifier les règles relatives à l'enregistrement des lois édictées sur leur initiative. La nécessité de l'enregistrement leur déplaisait vivement. Déjà en 1560 et 1561 aux Etats généraux d'Orléans et de Pontoise, cette question avait été soulevée et vivement discutée, le roi avait alors donné satisfaction assez complète aux représentants des trois ordres ; le Parlement de Paris, au contraire, avait prétendu conserver l'intégrité de son droit.

En 1576, les députés renouvelèrent les tentatives de leurs prédécesseurs. Nous trouvons un vœu en ce sens formulé à l'article 9 du cahier du tiers-état. « Et comme ce qui sera ordonné suivant l'avis des dits Etats, doit être inviolablement observé, sans être sujet à retranchements ou limita-

tions quelconques, il vous plaise d'ordonner qu'en publiant les dites ordonnances par vos cours souveraines, elles n'y pourront en rien toucher, augmenter, diminuer ni modifier, soit par forme d'ampliation, restriction, correction, déclaration, interprétation, ni rétention *in mente curiæ*, sauf aux dites cours souveraines de pouvoir user de ces modifications ès autres ordonnances et édits qui n'auront été faits suivant les avis des dits Etat ».

Le clergé insiste, lui aussi, assez longuement sur ce point, et dans l'article 434 de son cahier, il est écrit : « Pour obvier aux difficultés que pourraient faire les cours de Parlement, les sénéchaux, baillis ou leurs lieutenants, et sièges présidiaux, sur ce qui sera arrêté aux dits Etats, semble que votre Majesté doit ordonner que le dit arrêt ait tout entière force et vertu par la seule publication qui s'en fera en l'assemblée générale des dits Etats, comme s'il était enregistré et publié par toutes les cours de Parlement de votre royaume ; et néanmoins ordonner que les dites gens des Parlements le feroient incontinent publier et enregistrer purement et simplement, sans user d'aucunes modifications, restrictions, déclarations ou registres secrets. »

Tous ces efforts n'aboutirent pas. Le roi ne répondit pas à ces réclamations ; et quatre ans plus tard, l'ordonnance de 1579 dut subir la formalité de l'enregistrement. Au Parlement de Paris, elle souleva même de nombreuses difficultés ; mais, chose à remarquer, pour vaincre la résistance de la cour souveraine, jamais les gens du roi ne cherchèrent à se fonder sur les théories soutenues aux Etats généraux de

1576. C'est par les voies ordinaires qu'ils finirent par vaincre la résistance du Parlement de Paris ¹.

3. *Périodicité des Etats*. — Les tentatives des députés pour conquérir le droit d'exercer le pouvoir législatif échouèrent donc à Blois, en 1576, comme celles faites par leurs prédécesseurs, comme devaient échouer aussi celles de leurs successeurs. Voyons pourquoi de si constants efforts n'ont pas mieux abouti.

Nous en trouvons la vraie cause dans l'échec des Etats en leurs tentatives pour obtenir la périodicité. Elle leur eût été indispensable pour prendre une véritable force. Les réformes qu'on leur accordait; les abus dont ils obtenaient la suppression, pouvaient bien être considérés comme une victoire momentanée, comme un frein passager apporté aux exactions de la souveraineté. Mais la victoire était forcément sans lendemain et les résultats acquis s'effondraient aussitôt les Etats renvoyés, le monarque s'inquiétant peu de remontrances qu'il restait seul maître de subir ou non, de doléances qui ne parviendraient jamais à lui, s'il ne le désirait pas. Pour empêcher la stérilité de leurs œuvres, il aurait fallu que la date de convocation des Etats ne fût pas laissée au caprice du roi, mais qu'ils pussent se réunir de plein droit, à des moments préfixés; alors, la crainte du contrôle aurait pu être salutaire; alors les tenues d'assemblées nationales auraient produit des résultats.

Les députés n'ignoraient pas que le manque de périodi-

¹ *Pièces justificatives de la Tenue*, III, n° 51.

cité était pour les Etats généraux une cause de perpétuelle inefficacité; en 1576-77, ils essayèrent d'obtenir des convocations régulières. Mais leurs moyens étaient trop faibles et trop peu sérieux : ils consistaient en vœux émis, en requêtes adressées au souverain, en demandes inscrites dans les cahiers. Ils en usèrent, quelque insuffisants qu'ils fussent. Dans leurs cahiers, notamment, ils rédigèrent leurs prétentions d'une façon très explicite : « Pour obvier qu'à l'avenir le royaume ne tombe en la misère et la désolation où il se voit, dit le clergé, pour n'avoir d'heure extirpé les abus et les vices qui ont causé sa ruine, et aussi que pour l'infirmité en laquelle cet état se trouve, il sera malaisé maintenant de pourvoir à beaucoup de bonnes choses, semble au dit clergé que votre Majesté doit déclarer que ses Etats seront encore assemblés dedans deux ans prochainement venant, et après, tenus de cinq en cinq ans, en la même ville de Blois, le 15^e de novembre, où les précédents Etats ont été assignés et assemblés, sans qu'il soit besoin d'autre plus particulière convocation et mandement ¹ ».

La noblesse, elle aussi, formule brièvement le même désir. « Parce que votre Majesté peut assez connaître le fruit et utilité que lui a rapportés la tenue de vos Etats, et le besoin, nécessité et importance de pareilles assemblées, vous plaira ordonner que dorénavant vos Etats généraux seront tenus de cinq en cinq ans, au lieu que par vous sera ordonné et trouvé le plus commode ² ».

¹ Cahier du clergé, art. 433.

² Cahier de la noblesse, art. 244.

Le tiers-état prétendait fonder sur l'histoire le droit qu'aient les Etats du royaume à être régulièrement assemblés et demandait qu'on revînt à un usage qui, après avoir été longtemps pratiqué, était tombé en désuétude : c'est dans l'article 11 de son cahier qu'il soutenait cette théorie et émettait ce vœu. On y peut lire, en effet : « Et n'ayant l'antiquité trouvé meilleur moyen pour maintenir et réformer l'état universel du royaume que l'assemblée des Etats, laquelle a été autres fois si fréquente, que chacun an, le 1^{er} jour de mai, le roi accompagné de ses pairs et de son conseil, se présentait à ses Etats, écoutait les plaintes et conférait avec eux de ses principales affaires..... aussi que la malice du temps et la dépravation des mœurs rend ce remède plus nécessaire qu'il ne fut jamais; il vous plaira ordonner que de dix en dix ans il se fera une pareille convocation et assemblée d'Etats, tant pour faire entretenir ce qui sera cette fois ordonné que pour mettre ordre aux autres inconvénients que le succès du temps pourra apporter; et néanmoins, que pour cette fois, et afin de tenir plus tôt la main à l'exécution de ce qui sera avisé aux présents Etats, ils seront indiqués et remis à cinq ans prochains, et qu'à la fin de la présente assemblée sera par vous déclaré, le lieu et le temps auxquels la dite assemblée des prochains Etats se fera. »

Mais pas plus en ce qui concernait la périodicité que pour les autres prérogatives constitutionnelles, la voix des représentants ne fut entendue. La royauté jalouse de ses droits, et désireuse avant tout de conserver intacte sa souveraineté,

refusa de s'engager à convoquer régulièrement les Etats généraux et de se laisser entraîner dans une voie où ses privilèges risquaient d'être entamés.

Quoi qu'il en soit, et malgré leur insuccès, toutes ces tentatives faites par les représentants des trois ordres au cours des Etats de Blois méritent d'être signalées et retenues. Elles montrent que cette assemblée avait conscience de ce qu'elle pouvait être et elles prouvent que, si vers la fin du xvi^e siècle l'absolutisme de la monarchie parvint à triompher d'une façon complète, ce ne fut pas sans avoir subi d'assez rudes attaques et sans avoir été sérieusement menacé dans son établissement. Ces efforts, nous le savons, étaient condamnés à l'avortement. Pour les faire réussir, il aurait fallu que les Etats généraux restassent maîtres des ressources du pays, et que pas un impôt ne pût être versé aux caisses royales sans leur consentement. Il n'en avait pas été ainsi. L'usage avait consacré la permanence des impôts. Aussi la royauté n'avait-elle recours au vote de subsides par les Etats qu'en des circonstances extraordinaires. Pouvant s'en dispenser, elle ne les convoquait pas périodiquement; et de cette absence de périodicité devait résulter la stérilité de toutes les tentatives auxquelles se livrèrent nos anciennes assemblées nationales.

CHAPITRE III. — Les Impôts.

I. — PRINCIPES GÉNÉRAUX.

Le second chef de la compétence ordinaire de nos anciens Etats généraux se rencontre en matière d'impôts. Le droit de ces assemblées sur ce point était incontestable, et théoriquement, le roi ne pouvait, sans leur consentement, exiger de ses sujets aucun subside. Longtemps les rois, vivant des seules ressources de leur domaine, s'étaient accommodés de cette règle. Mais, avec le temps, les moyens ordinaires étaient devenus insuffisants, et il avait fallu songer à des aides extraordinaires levées sur l'ensemble du pays. Pour y procéder le consentement des intéressés était indispensable. Le droit d'imposer étant un droit seigneurial attaché à l'exercice de la haute justice, le roi ne pouvait l'utiliser qu'avec la permission des seigneurs laïques et ecclésiastiques et des villes émancipées. Or, les Etats généraux du ^{xiv}^e siècle avaient exactement représenté ces différents groupes. Ils étaient donc tout indiqués pour consentir aux levées d'impôts demandées par le souverain. Quand la composition de leur corps électoral se fut modifiée au ^{xv}^e puis au ^{xvi}^e siècles, ils n'en restèrent pas moins la seule autorité compétente en cette matière, et en droit, c'était toujours à eux que les rois devaient s'adresser quand les ressources ordinaires du domaine ne suffisaient plus à leurs besoins d'argent¹.

¹ Cette théorie est exposée par M. Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit*, 3^e édition, p. 482.

La plupart de nos anciens auteurs n'ont cessé d'affirmer ce droit. Bodin¹, qui considérait les impôts comme le septième moyen de subvenir aux besoins financiers d'un Etat et rappelait qu'il ne fallait y avoir recours qu'à défaut de tous les autres, regardait ce principe comme une vérité indiscutable². Déjà au xve siècle, Commynes³ avait soutenu la même doctrine, quand il écrivait : « Notre roi est le seigneur qui moins a cause d'user de ce mot : j'ai privilège de lever sur mes sujets ce qu'il me plaît, car ni lui ni autre ne l'a. » Enfin, à peu de distance de l'époque où se réunissait l'assemblée de Blois, l'autorité des Etats généraux en matière d'impôts était à nouveau indiquée avec beaucoup de force par Zampini da Reccanati⁴ : « Le troisième chef (de la puissance des Etats), dit-il, est quand, sans nécessité, l'on veut mettre de nouveaux impôts... Les rois ont coutume, toutes les fois qu'ils sont contraints d'établir de nouvelles impositions, de faire assembler les Etats pour leur faire connaître la nécessité qui les contraint, pour la conservation de l'Etat public, leur faisant apparaître la nécessité et l'utilité qui en provient et en avoir leur libre consentement. »

Un droit si souvent affirmé, si unanimement reconnu, semblait défier toute entreprise. Pourtant, il n'en est pas qui ait été plus fréquemment violé. Aussi les Etats généraux

¹ Bodin, *Les six livres de la République*, livre VI, chapitre 2.

² Voyez Gasquet, *Précis des institutions de la France*, I, p. 179.

³ Philippe de Commynes, II, chap. XIX.

⁴ Zampini da Reccanati a écrit sur les Etats généraux un ouvrage, qu'il dédia à la reine mère, *Des Etats de France et de leur puissance*, p. 66.

de 1576 employèrent-ils leurs efforts les plus vigoureux à faire rentrer la royauté dans l'observation des vrais principes. Cette assemblée voulut à tout prix maintenir son autorité en matière fiscale, et pour donner une idée de la lutte opiniâtre qu'elle soutint à ce sujet, il faudrait presque retracer son histoire entière. Mais nous nous bornerons à indiquer l'orientation de sa résistance et les propositions dans lesquelles elle résuma ses légitimes prétentions.

II. — L'ŒUVRE DES ÉTATS DE 1576.

On peut ranger sous trois chefs les vœux et décisions des premiers Etats de Blois en ce qui concerne les impôts :

1^o Arracher au roi l'aveu formel de son impuissance à lever un impôt sans le consentement de ses sujets ;

2^o Diminution des impôts existants ;

3^o Améliorer la réglementation des impôts alors établis.

I. *Le droit au vote de l'impôt.* — Les Etats généraux de 1576 exprimèrent de deux façons leur droit à voter l'impôt : par des vœux et par des actes.

Les vœux, il faut aller les chercher dans les cahiers de doléances. Ils ne laissent pas, d'ailleurs, que d'être étayés de motifs très nets et très catégoriques. Voici, par exemple, ce qui est inscrit dans le cahier du tiers-état ¹. « Le tiers-état remontre à votre majesté que les tailles ne vous sont point dues de droit ordinaire, et ne vous ont été accordées que

¹ Cahier du tiers-état, art. 333.

pour les nécessités qui étaient lors. » Cet ordre demande la suppression de tous les impôts qui fonctionnent encore sous prétexte que leur prélèvement a été autrefois autorisé. Et il supplie le roi « de ne plus remettre les dites tailles ni autres impositions sans l'avis et consentement des dits Etats ainsi qu'il fut arrêté aux Etats tenus du temps du roi Louis le Hutin et de Philippe de Valois¹ ». Même thèse dans le cahier du clergé. Il réclame le renouvellement d'une ordonnance datant de 1338 et portant « qu'il ne serait fait aucun impôt sur ses sujets, sans leur consentement² ». Et les députés de l'Eglise rappellent qu'il fut reconnu par Charles VIII, aux Etats généraux, que « tel droit ne pouvait se prescrire ». Dans un autre article, le clergé revient sur le même principe. Voici, en effet, ce que nous relevons à l'article 240 : « S'il advient qu'il soit besoin de lever subsides sur le peuple et sujets de votre majesté, semble que nulle imposition ne se peut faire sans assembler les dits trois Etats, et sans déclarer les causes et nécessités du roi et du royaume, et que les gens des dits trois Etats n'y consentent. » Ces vœux sont brefs mais ils sont clairs et ils suffisent à exprimer nettement le désir des représentants.

Nous avons dit que ce n'est pas seulement par des vœux mais aussi par des actes que les Etats généraux de 1576 firent sentir leur autorité en matière d'impôts. Le droit de les établir implique en effet celui de les refuser. Et l'assemblée en usa avec une telle énergie que le roi dut renvoyer

¹ Cahier du tiers-état, art. 333.

² Cahier du clergé, art. 429.

les députés sans avoir réussi à leur arracher aucune concession.

Ce fut dans les premiers jours de janvier qu'il invita pour pour la première fois les députés à délibérer sur les demandes de crédits qu'il leur soumettait. Dès ce moment l'attitude de chacun des trois ordres se dessina nettement. Le clergé et la noblesse ne se montrèrent pas absolument hostiles aux propositions du souverain. Le clergé discuta longuement des projets de taxes sur le vin, sur le blé, sur l'exportation des laines et des toiles, sur l'importation des étoffes précieuses. Finalement, il les rejeta, se basant sur ce que ses cahiers ne lui donnaient pas le pouvoir de consentir à l'établissement de nouvelles charges¹. Mais il n'y avait rien de bien catégorique dans ce refus ni qui dût décourager la royauté. Quelques jours plus tard, en effet, les ecclésiastiques revenaient sur leur première résolution et admettaient le principe de trois nouveaux droits : 1^o sur les produits d'épicerie ; 2^o sur les draperies d'argent et de soie ; 3^o sur les blés et les vins exportés de France².

Le tiers-état, au contraire, dès le début, se montra nettement opposé à toute ouverture de crédits. Le roi lui avait adressé les mêmes demandes qu'aux autres ordres : il se contenta d'y répondre en signalant les nombreux abus qui se produisaient dans l'administration des finances et en énumérant les économies à réaliser. Et quand le clergé fit connaître les trois droits dont il pensait autoriser l'établissement,

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 329.

² *Ibid.*, p. 331.

les députés du tiers-état déclarèrent à leurs collègues de l'Eglise qu'ils se refusaient à établir de nouveaux impôts, parce que si le roi était plus ménager des deniers prélevés, il aurait de quoi subvenir à tous les besoins ¹.

Ce premier échec ne rebuta pas Henri III. Le 26 janvier, il envoya le chancelier accompagné de plusieurs grands seigneurs soumettre de nouvelles demandes aux Etats. Cette fois, ses propositions avaient au moins le mérite d'être plus claires : il sollicitait des députés deux cent mille livres par mois, et pendant six mois. Cette somme était destinée aux frais d'une guerre dont il était facile de prévoir la déclaration puisque les Etats généraux eux-mêmes avaient invité le roi à réaliser l'unité de religion dans le pays. Dès le lendemain, ces propositions furent discutées ².

A l'assemblée du clergé, l'archevêque de Lyon, l'archevêque d'Embrun prononcèrent d'éloquents discours pour inviter leurs collègues à voter les crédits demandés et pour les supplier de ne pas rester indifférents quand une partie du royaume était aux mains des hérétiques. Les députés se laissèrent séduire par cet argument et décidèrent d'accorder quelque chose. Mais ils n'avaient qu'une confiance médiocre dans les promesses du roi. Aussi au lieu d'octroyer l'argent réclamé aimèrent-ils mieux lui fournir une petite armée de 4.000 hommes de pied et de 1.000 cheval-légers dont les représentants du clergé surveilleraient le recrutement, l'équipement et l'emploi ³. Ils avaient soin d'ailleurs,

¹ Procès-verbal du Tiers-Etat, III, p. 240 à 256.

² Procès-verbal du clergé, II, p. 167.

³ Procès-verbal du clergé, II, 174 et sq.

tout en faisant cette concession, d'y mettre un certain nombre de conditions qui rendaient l'acceptation de l'offre assez gênante pour la royauté.

Le tiers-état ne suivit pas cet exemple, il persista dans sa première attitude et déclara qu'il n'avait été nullement question dans les lettres de convocation d'une demande déterminée de crédits ; le roi n'y avait parlé que des moyens nécessaires à l'acquittement de ses dettes. Dans ces conditions, le souverain ne pouvait s'offenser de ce que les représentants lui refusaient les ressources qu'ils n'avaient pas mandat de voter. Et nous voyons le tiers-état maintenir cette résolution avec persistance jusqu'à la fin de la tenue, en dépit de toutes les sollicitations et de la pression que le roi faisait exercer sur lui par les personnages les plus influents ¹.

Il y a donc contraste entre l'attitude du clergé et celle du tiers-état, contraste qui pourrait sembler d'autant plus frappant que dans les premiers jours de mars, les députés du clergé consentirent à remplacer par une somme de 450.000 livres les troupes dont ils avaient offert l'équipement. Cette opposition pourtant n'est pas bien importante. Il faut remarquer, en effet, que le clergé mettait des conditions nombreuses et rigoureuses ² à la concession qu'il accordait. Par là même il faisait clairement ressortir la liberté qu'il avait de voter ou de refuser les crédits demandés.

Au fond donc sa théorie ne diffère pas de celle du tiers-

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 325 ; 344 à 348.

² Ces conditions sont au nombre de six (Voir procès-verbal du clergé, II, 178 et sq.).

état et dans les votes de chacun de ces deux ordres nous trouvons affirmée avec la même précision la compétence des Etats généraux en matière d'impôts :

II. *Diminution des impôts.* — L'activité de l'assemblée de Blois dans le domaine fiscal ne se borna pas aux efforts que nous venons de signaler. Elle voulut également obtenir un allègement au fardeau qui pesait alors sur les classes laborieuses du royaume. En cela, il est vrai, les députés ne faisaient pas œuvre d'initiative ; ils n'avaient qu'à reproduire les vœux contenus dans les cahiers des bailliages. Dans cet ordre d'idées, leurs tentatives sont de deux sortes. Les unes visent directement la diminution des impôts alors perçus ; les autres — œuvre exclusive du tiers-état — cherchent à atteindre indirectement un résultat analogue, en s'attaquant aux trop nombreuses immunités et exemptions dont jouissaient les classes privilégiées.

C'est d'abord le clergé qui, dans son cahier, invite le roi à réduire le nombre des impôts levés sur le peuple : « Plaise aussi à votre majesté, écrit-il, de soulager ledit pauvre peuple de tant de tailles créées et impositions inventées depuis Louis XII, tant que les affaires de votre majesté pourront le permettre ; et ne prêter oreille aux inventeurs de nouveaux subsides, lesquels font toujours profit de la misère d'autrui ¹. » Et le clergé ne se contente pas d'exprimer sèchement ce vœu ; il le fait précéder d'un tableau assez éloquent où il dépeint l'affreuse misère où se trouvent plon-

¹ Cahier du Clergé, art. 237.

gés les roturiers des villes et des campagnes « vivant pauvrement de gros pain et d'eau froide, presque nus et mal vêtus, pour faire vivre les grands splendidement et à leur aise ».

Le tiers-état s'attaque principalement dans ses doléances aux nouvelles charges imposées depuis le règne de Louis XII ; il conteste la régularité de leur établissement et réclame leur abolition ¹.

Mais il s'efforce surtout de faire supprimer les exemptions d'impôts conférées à des individus dont le nombre allait toujours croissant. Il demande qu'en dépit de toutes dispenses les titulaires de bénéfices, les ecclésiastiques, les gens attachés à la maison du roi ; les présidents, conseillers et autres officiers des parlements ; les trésoriers et receveurs des finances ; et tous autres privilégiés qui résident dans des villes ou dans des villages ou qui y possèdent des maisons soient dorénavant « sujets à contribuer, le fort portant le faible, aux réparations, gardes et munitions, nourriture des pauvres et autres nécessités et affaires communes d'icelles ». Il émet aussi le vœu que les notaires, greffiers, sergents et huissiers de toutes les juridictions « encore qu'ils fussent nobles », soient tenus de contribuer à toutes les impositions dont les villes sont frappées par le roi « attendu que leurs états et vacations dérogent à la prétendue noblesse ». Il ajoute encore qu'en exprimant ce souhait, il ne veut nullement aller à l'encontre de l'ordre de choses établi dans les

¹ Cahier du Tiers-Etat, art. 333 et 334.

provinces où les tailles sont réelles « ès quelles tous privilégiés et non privilégiés ont coutume d'être cotisés¹ ». Enfin, dans les articles 364, 365 et 366 de son cahier, le tiers-état signale toute une catégorie d'officiers soit de la maison du roi soit de celle des princes qui doivent être assujettis à payer l'impôt dès qu'ils ne sont pas en service régulier.

III. *La réglementation des impôts.* — Les Etats généraux de 1576 méritent enfin une mention toute particulière pour l'ardeur avec laquelle ils ont cherché à faire édicter une meilleure réglementation des impôts, et ont voulu introduire un peu de fixité et d'équité dans une matière où tout semblait gouverné par l'arbitraire. Les résolutions qu'ils adoptèrent sur ce point, sont marquées d'une grande sagesse, et il est facile de trouver dans les articles de leurs cahiers des règles que des économistes de la fin du XVIII^e siècle ou du commencement du XIX^e siècle — Adam Smith, notamment — n'ont peut-être pas le mérite d'avoir dégagé les premiers.

On peut retrouver, en effet, dans leurs cahiers, cette règle qu'on nomme d'habitude « règle de l'économie des frais de perception ». Les Etats généraux attirent l'attention du roi sur l'inconvénient du trop grand nombre d'agents chargés de la perception de l'impôt. La rémunération de ces fonctionnaires absorbe une grosse partie des sommes levées ; et il en résulte que les charges imposées ne correspondent pas aux résultats obtenus. Ceci fut déjà indiqué par l'archevêque

¹ *Ibid*, art. 350.

de Lyon dans son discours au roi, le 17 janvier 1577. Il fit remarquer que le nombre des officiers de finances s'était accru dans des proportions telles que leurs gages atteignaient près de la moitié des dépenses du royaume. Et comme remède à ce mal, il demandait la suppression de plusieurs places de trésoriers des finances et la réduction du nombre des officiers attachés à la Cour des Comptes¹.

Les nobles, dans leur cahier de doléances, ne se contentèrent pas de signaler les mêmes abus et de dire qu'il y avait trop d'agents des finances ; ils ne craignirent pas d'ajouter que ces agents n'étaient pas d'une honnêteté scrupuleuse et se livraient à un véritable pillage du trésor, au point qu'il restait bien peu de choses au roi des sommes énormes levées sur le pays. Comme sanction à ces accusations, la noblesse réclamait la cassation de tous les officiers des finances « sans en excepter aucun » et la suppression définitive de leurs fonctions. On ne les remplacerait pas ; et ce seraient les habitants des bailliages qui s'occuperaient eux-mêmes de procéder à la réunion des deniers, selon des ordres que le roi leur adresserait au commencement de chaque année. Les sommes perçues seraient centralisées au Louvre par quatre gentilshommes qui seuls en auraient le maniement, et ne pourraient en disposer sans un ordre exprès signé de la main du roi².

Les Etats généraux tâchèrent également de rendre les im-

¹ Harangue de l'archevêque de Lyon (*Pièces justificatives de la tenue*, III, n° 47, p. 437).

² Cahier de la Noblesse, art. 228.

pôts moins vexatoires. Nous avons déjà dit que rien ne mettait à l'abri les malheureux taillables des exigences et du bon plaisir des agents royaux et seigneuriaux. « Le fort portait le faible », disait-on. Là était la source des pires abus. C'est avec cette maxime qu'on arrachait jusqu'au dernier sou, aux malheureux qu'on savait possesseurs de quelques économies. Le tiers-état protesta contre cet état de choses. Il écrivit : « Et afin qu'il soit pourvu au département et à la levée de vos susdits deniers, sans oppression de votre peuple, sera le bon plaisir de votre Majesté ordonner que le département des dits deniers soit fait, savoir : ès provinces où il y a Etats particuliers, par les dits Etats en la forme qu'ils ont accoutumée ci-devant, pour après, être levés par leurs commis ; et en d'autres pays et provinces ès quels les élections étaient établies, sera le dit département fait par les baillis et sénéchaux des lieux où les dits élus étaient établis, et sur ceux qui étaient sujets aux dites élections seulement, ou par leurs lieutenants, appelés les échevins et les consuls des villes principales des dites provinces où députés d'icelles, sans qu'aucun d'eux puisse pour sa vacation, prendre salaire que leur nourriture seulement¹. »

Ce que nous nommons aujourd'hui la « règle de la certitude » ne fut pas oublié dans les travaux de l'Assemblée de Blois. Ici encore, ce fut le tiers-état qui, dans ses doléances, montra tous les inconvénients de taxes dont le montant n'était pas rigoureusement préfixé. Il émit le vœu que dans

¹ Cahier du tiers-état. art. 336.

les pays d'Etats, le roi ne fit aucune levée de deniers au delà de la somme indiquée par les Etats particuliers, et que dans les autres provinces, il fit connaître au début de l'année le montant de l'impôt à payer, sans que les gouverneurs et autres officiers pussent rien y changer ¹.

Parmi les autres questions sur lesquelles le tiers attira encore l'attention royale figure l'autonomie des villes et villages en matière fiscale. Ses représentants demandèrent que les habitants des villes pussent être autorisés par les baillis et sénéchaux, à percevoir entre eux les impôts n'excédant pas 500 livres, sans qu'il fût besoin d'une permission spéciale de la chancellerie.

Remarquons, pour finir l'étude de la réglementation des impôts, que les Etats généraux de 1576 voulurent ramener la royauté à l'observation d'un principe bien effacé à cette époque : celui de la spécialité de l'impôt. Ils rappelèrent que des crédits votés ne devaient pas être détournés de l'emploi auquel ils avaient été affectés. C'est ce qu'exprime l'article 425 du cahier du clergé : « Partant que les deniers des aides, gabelles et autres subsides, y lit-on, n'ont pu profiter au fait où elles étaient ordonnées, étant distribués ou convertis à d'autres usages ; soit donné ordre que tous deniers soient employés à ce pourquoi ils ont été imposés et destinés, ce que vous supplions de promettre en bonne foi, et ordonner que tous vos receveurs généraux, superintendants et autres particuliers, jureront soit à vous ou à vos juges des lieux,

¹ *Ibid.*, art. 347.

de ne distribuer autrement lesdits deniers, pour quelque contraire mandement qu'ils aient et reçoivent. . . »

Ainsi, l'activité des Etats généraux, en matière d'impôts, s'est manifestée dans les directions les plus diverses. Ils ne se sont pas bornés à l'exposé de quelques grands principes et à la revendication de certains droits. Ils sont descendus dans le détail de l'organisation, ont proposé des réformes, émis des vœux pleins de sagesse : et on ne peut douter que si tous les bons conseils qui furent alors donnés avaient été un peu suivis, non seulement l'état financier, mais aussi la situation générale du royaume se fussent trouvés sensiblement améliorés.

CHAPITRE IV. — **Le Pouvoir constituant.**

I. — LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE LOIS FONDAMENTALES.

Nous avons vu que nos anciens Etats généraux n'avaient pas le pouvoir législatif. On ne peut leur contester pourtant d'avoir eu le pouvoir constituant. Eux seuls, en effet, pouvaient modifier les lois fondamentales du royaume et en écarter l'application. Les lois fondamentales étaient des règles de droit public conçues comme s'imposant au respect du roi lui-même. C'étaient, le plus souvent, de simples coutumes et non des lois écrites ; mais elles contenaient, en réalité, les principes constitutionnels de notre ancienne monarchie.

Il semble étrange qu'une assemblée qui ne possédait pas le pouvoir législatif ait eu le pouvoir constituant. Mais cette contradiction apparente s'explique par la conception ancienne de l'origine de la souveraineté royale. On considérait, en effet, qu'elle avait autrefois résidé dans le peuple qui, ne pouvant l'exercer lui-même, en avait abdiqué l'exercice au profit de la royauté. C'est ainsi que le peuple n'avait plus le pouvoir législatif. Mais si le transfert consenti au roi se trouvait arrivé à sa limite, cette souveraineté revenait, libre et entière, à la nation dont elle était sortie. De même, s'il s'agissait d'écarter l'application d'une quelconque des lois fondamentales (ces lois étant considérées comme des restrictions apportées par le peuple lors de l'abdication de la souveraineté), la décision n'appartenait qu'au peuple. Et voilà comment on pourrait logiquement partir du même principe pour refuser aux Etats le pouvoir législatif et leur accorder le pouvoir constituant.

Ce droit d'intervention des Etats en matière de lois fondamentales était, nous le répétons, incontesté. Bodin l'affirme dans les *Six livres de la République* : « Quant aux lois qui concernent l'état du royaume, écrit-il, et l'établissement d'icelui, d'autant qu'elles sont annexées et unies à la couronne, le prince n'y peut déroger, comme est la loi salique. Et quoi qu'il fasse, toujours le successeur peut casser ce qui aura été fait au préjudice des lois royales et sur lesquelles est appuyée et fondée la majesté souveraine. »

Les Etats généraux de 1576 furent eux aussi amenés à s'occuper des lois fondamentales, et ils en profitèrent pour

rappeler qu'eux seuls étaient compétents en cette matière. Cette théorie se trouve énoncée dans les instructions qui furent données par les trois ordres aux ambassadeurs envoyés au roi de Navarre. Ils y établissent que le roi ne peut pas modifier les lois fondamentales de par sa seule volonté et qu'il importe de distinguer les lois du roi des lois du royaume. Voici comment ils le justifient : « Si le roi de Navarre veut prétendre au contraire de ce que dessus la parole et serment du roi pour l'entretienement de l'édit de pacification, les dits sieurs remontreront qu'à la vérité, il n'y a pas de plus précieux trésor et gage que la foi et parole d'un roi ; mais aussi, comme il n'est en ce degré que pour le bien de ses sujets, ce serait chose de trop dangereuse conséquence qu'il pût donner sa foi au préjudice de tout son Etat, et contre les anciennes et loyales coutumes du royaume et de chacun pays, qu'il y a des différences entre les lois du roi et du royaume, et celles de l'empereur et de l'empire : que celles-ci d'autant qu'elles ne peuvent être faites qu'en générale assemblée de tout le royaume, ou en diète impériale, avec le commun accord et consentement des trois Etats, et de ceux qui peuvent assister et avoir voix aux diètes¹. » Dans ces instructions, les Etats généraux exposent donc les véritables principes sur les lois fondamentales du royaume.

Cette circonstance ne fut pas la seule où l'assemblée de Blois eut à s'occuper de cette question. Ailleurs, nous

¹ Instructions au députés (*Pièces justif. de la tenue*, III, n° 46, p. 376).

voyons, en effet, le clergé soutenir une théorie assez intéressante et proposer la création de toutes pièces d'une nouvelle loi fondamentale : « Votre majesté sera suppliée de faire pour l'avenir, dit l'archevêque de Lyon, dans le discours qu'il adressa à Henri III, le 17 janvier 1577, une loi générale, du consentement des Etats, et qui aura même autorité que la salique, par laquelle sera défendu expressément à toutes sortes et manières de gens de dresser associations ou ligues, de traiter des affaires du royaume avec les étrangers ou faire levée de gens sans le consentement et exprès commandement de votre majesté¹. »

Cette théorie est-elle admissible ? On peut invoquer en sa faveur le droit des Etats généraux à modifier les lois fondamentales. Or, le droit de les modifier implique celui d'augmenter le nombre des restrictions imposées à l'exercice de la souveraineté par le roi, aussi bien que celui de les diminuer. Si les Etats généraux avaient le droit d'augmenter ces restrictions, qu'importe alors que ce soit en modifiant d'anciennes lois fondamentales ou en en créant de nouvelles ?

Mais ces arguments ne nous semblent pas probants :
1° D'après la conception qu'on avait, à cette époque, de

¹ Harangue de l'archevêque de Lyon (*Pièces justificatives de la tenue*, III, n° 47, p. 424). Cette demande de l'archevêque figure de nouveau à l'art. 194 du cahier du clergé : « Plaise à votre majesté faire une loi perpétuelle et irrévocable, accorder promise, et jurée par tout le peuple français, sans être au pouvoir des rois de jamais l'altérer, changer ou abroger non plus que la loi salique, par laquelle soit défendu à toutes personnes de dorénavant entrer en aucune ligue avec les étrangers. »

l'origine de la souveraineté, son exercice avait été transféré par le peuple au monarque; celui-ci y avait un droit acquis tant que la portion de souveraineté qu'on lui avait conférée n'était pas épuisée. Les Etats généraux ne pouvaient donc sans motifs, intervenir et faire une nouvelle loi fondamentale appelée à limiter la souveraineté du roi; 2° S'il avait dépendu de la volonté des représentants des trois ordres d'ériger des règles en lois fondamentales, ils n'auraient eu qu'à qualifier de ce nom, les décisions adoptées dont ils désiraient assurer la promulgation; et si, sur ces points, le roi avait sanctionné leurs délibérations, on aurait ainsi pu avoir nombre de lois fondamentales, c'est-à-dire de lois que les rois ne pouvaient abroger sans le consentement d'une nouvelle Assemblée nationale. On eût ainsi abouti à faire triompher une des prétentions des Etats que la royauté s'était toujours refusé à admettre.

Nous croyons donc que si la théorie soutenue en cette occasion par le clergé est intéressante, elle ne l'est qu'au point de vue des efforts accomplis par les Etats généraux pour élargir leurs attributions : mais, juridiquement, elle n'était pas défendable.

II. — LOIS FONDAMENTALES DISCUTÉES AUX ETATS DE 1576.

Il reste à voir si, après avoir dégagé les principes, l'assemblée de Blois put les mettre en application, et si elle eut, en s'occupant de certaines lois fondamentales, l'occasion d'en assurer l'observation.

Nous avons dit que ces lois étaient pour la plupart de simples règles fixées par la coutume. De là venait qu'on n'était pas bien d'accord sur les principes à ranger sous cette dénomination. Il n'est donc pas étonnant de voir les traces de cette incertitude se répercuter en différentes circonstances et notamment aux Etats généraux de 1576. Cette assemblée s'occupa de quatre règles qu'elle semble avoir voulu considérer comme des lois fondamentales. De ce nombre, une a certainement droit à ce titre, tandis que deux ne le méritent pas ; quant à la dernière le doute est possible.

I. — *Règle de l'inaliénabilité du domaine de la couronne.*

— 1.) Nous disons d'abord que parmi les dispositions visées en 1576, l'une était incontestablement une loi fondamentale du royaume : c'est la règle de l'inaliénabilité du domaine de la couronne. Apparue dans notre ancien droit public vers la fin du ^{xiii}e siècle elle y avait été définitivement consacrée par l'édit de Moulins de 1566. Elle fut au cours des premiers Etats de Blois l'objet de discussions assez approfondies où souvent les principes exacts furent fort bien dégagés par le tiers-état. Le roi lui-même ne chercha pas à se soustraire à cette règle et ne contesta pas son impuissance à aliéner le domaine de la couronne sans le consentement des Etats généraux. Le 23 février, un de ses officiers venus sur son ordre à l'assemblée du tiers-état, y déclara qu'il n'ignorait pas que « par les lois du royaume le domaine était sacré et inaliénable ¹ ».

¹ Journal de Bodin, III, p. 284.

Bodin, dans les six livres de la République, avait soutenu la même théorie ¹. Parmi les moyens destinés à entretenir les finances, il mettait au premier rang ce domaine et montrait qu'il était, par sa nature, inaliénable. Il affirmait qu'afin ne n'avoir pas à surcharger leurs sujets d'impôts « tous les monarques ont tenu pour loi générale et indubitable que le domaine public doit être saint, sacré et inaliénable ». Il ajoutait que s'il arrivait qu'une partie du domaine fût néanmoins aliénée, cette aliénation n'aurait aucune valeur, même si on avait formellement stipulé qu'elle était consentie à perpétuité. Et il expliquait que ces règles se fondaient sur ce que le prince n'était pas usufruitier, mais simple usager du domaine et qu'il avait le devoir « — la république et sa maison entretenues — de garder le surplus pour la nécessité publique ».

Bodin était donc bien au courant de cette question et était tout indiqué pour guider la résistance de ses collègues. Aussi, quand en février 1577, le roi fit demander aux Etats l'autorisation d'aliéner 300.000 livres de rente de son domaine, les députés embarrassés prièrent le représentant du Vermandois de leur dire si cette vente était possible, Bodin répondit que « de l'avis commun, le roi n'était que simple usager du domaine, et que, Sa Majesté entretenue et ses officiers payés, le surplus se devait garder pour les affaires de la République ; et quant au fond et propriété du dit domaine, qu'il appartenait au peuple et par conséquent

¹ Bodin, *Les Six Livres de la République*, livre VI, chapitre 2.

pourrait bien consentir à l'aliénation perpétuelle du dit domaine ». Mais après avoir reconnu qu'en principe les Etats généraux avaient le droit d'autoriser l'aliénation du domaine, il avait soin d'ajouter qu'en l'espèce celle-ci était impossible, parce que « les provinces n'avaient baillé procuration expresse à cette fin ». Et il disait que, même si les électeurs avaient permis à leurs mandataires de ne pas s'opposer à cette vente, ceux-ci devraient se garder d'y consentir, car « par ce moyen, le peuple s'obligerait, et toute la postérité, à nourrir et entretenir le roi et le royaume, et faisait ouverture à mille impositions ¹ ». Ces arguments parurent impressionner le tiers-état, car trois jours plus tard il fit répondre au roi « que les dits députés n'avaient charge de consentir à la dite aliénation, ce qui était nécessaire ». Et pour justifier son refus il montrait « que le domaine du roi est comme le fonds dotal d'une femme que le mari ne pourrait aliéner ». Puis il comparait le domaine du roi à celui de l'Eglise, faisant ressortir que « le second n'était pas tant privilégié que le premier », et qu'il fallait plutôt sacrifier celui-ci que celui-là. Quant au domaine du roi « il n'y avait cas auquel il pût être aliéné, *etiam* avec solennité; que le domaine du roi était une colonne qui servait pour le soutienement de la couronne, laquelle, partant, il fallait plutôt regarder à fortifier qu'à démolir et démembrer; que le domaine étant aliéné le moyen était ôté au roi d'entretenir son état, et assigner à l'avenir dots, douaires et

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 346.

apanages; que c'était chose maudite que le dit douaire fût vendu à perpétuité et sans rachat.....; que le domaine étant aliéné, il serait nécessaire pour l'entretienement de l'état du roi d'en remplacer autant qu'il serait ôté, et que cela retournerait sur le pauvre tiers-état et non sur les deux autres ordres qui consentiraient aisément.....¹ »

La règle était donc bien posée par le tiers-état. Et cet ordre ne fut pas seul à la rappeler. Le clergé, en tête des articles qu'il consacrait dans son cahier au domaine de la couronne écrivait que c'est non seulement un principe de droit public français mais aussi de droit divin que « le prince doit avoir son domaine propre et particulier pour entretenir sa maison et subvenir aux dépenses publiques, afin qu'il ne grève son peuple d'exactions et d'impositions² ».

La noblesse exposait aussi dans son cahier de doléances des théories identiques à celles des deux autres ordres³.

Mais si les trois ordres se trouvaient d'accord pour affirmer les principes exacts concernant le domaine de la couronne, le tiers-état seul eut l'énergie de conserver jusqu'au bout la même attitude. Vers la fin de la tenue, en effet, le clergé, devant les demandes incessantes de la royauté, finit par déclarer qu'il permettait l'aliénation d'une portion du domaine. Il justifiait sa décision en rappelant la maxime *salus populi suprema lex esto*, pensant qu'après tout, il valait mieux que le roi vendît son domaine que celui du

¹ *Journal de Bodin*, III, p. 348.

² Cahier du clergé, art. 371.

³ Cahier de la noblesse, art. 231 à 236.

clergé¹. La noblesse donna également cette autorisation. Mais le tiers-état la refusa et invoqua alors de nouveaux arguments pour justifier son refus :

1° A aucune époque de l'histoire de France, fût-ce pour racheter des rois prisonniers comme Jean le Bon et François I^{er}, fût-ce pour soutenir des guerres terribles comme sous Charles VI, les Etats généraux n'avaient consenti à aliéner une partie du domaine de la couronne ;

2° Les dots des femmes sont prises sur ce domaine ; s'il est aliéné, sur quoi les prélèvera-t-on ?

3° Les apanages des enfants mâles en proviennent également ; d'où les tirerait-on à l'avenir ?

Ces raisons, il faut le reconnaître, n'avaient pas toutes grande valeur et on pouvait invoquer à l'encontre de ceux qui les donnaient que bien souvent on avait aliéné des portions du domaine de la couronne. Et c'est ce que ne manquaient pas de faire remarquer les partisans de l'aliénation qui se fondaient sur ce que : 1° Les lois les plus fortes doivent se plier et s'effacer quand la nécessité l'exige ; 2° De même que la dot, en principe inaliénable, peut être vendue, avec le consentement de la femme, dans certains cas déterminés, de même il est des circonstances où le domaine de la couronne doit pouvoir l'être aussi ; 3° Le principe de l'inaliénabilité du domaine de la couronne est une création arbitraire du droit positif ; si donc le droit positif a rendu le domaine inaliénable, le même droit positif peut le rendre aliénable.

¹ *Journal de G. de Taix*, II, 373 à 376.

² *Ibid.*

Malgré ces arguments le tiers-état resta inébranlable. Il déclara seulement que, si le roi insistait, les députés pourraient retourner dans leurs provinces et demander à leurs commettants de nouvelles instructions.

2. — Le principe même de l'inaliénabilité ne fut pas seul développé au cours de la tenue de 1576. Ce principe, en effet, admettait des exceptions. Lesquelles? Dans quels cas pouvait-on autoriser la cession d'une partie du domaine de la couronne?

Sur ce point encore nous trouvons dans les procès-verbaux des Etats, le récit de débats fort intéressants. Ils se produisirent au sein de la commission mixte élue pour étudier la question financière. Après de longues discussions on y tomba d'accord sur ce que la règle de l'inaliénabilité admettait trois exceptions : 1^o au cas de constitution d'apanages à des enfants mâles ; 2^o au cas où l'aliénation avait été réalisée en temps de guerre et contre deniers effectivement versés au trésor royal ; 3^o au cas d'échange d'une terre du domaine contre quelque terre cédée au roi par un prince voisin¹.

En citant ces trois exceptions, les députés ne faisaient que se conformer assez exactement à l'édit de 1566. Ce texte avait autorisé l'aliénation de biens du domaine de la couronne pour constitution d'apanages au profit d'enfants mâles, et avait permis l'engagement des biens de ce même domaine, à condition que ce fût pour nécessité de

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 346.

guerre et contre deniers comptants. Il gardait, il est vrai, le silence au sujet des échanges ; mais on en avait déduit qu'ils étaient autorisés puisqu'on ne les avait pas défendus, et qu'il ne devait en résulter aucun préjudice pour le domaine dont on compensait la portion aliénée par une valeur semblable.

Quelques députés soutinrent aussi que la règle admettait une quatrième exception, au cas de constitution de dot à des filles. Ils invoquaient en ce sens des textes qui dataient du roi Jean sous le règne de qui on avait fait semblables aliénations. Mais la majorité de la commission n'approuva pas et se rallia à la thèse exposée par Bigot, député de Rouen. Il montra que l'édit de 1566 ne parlait que des apanages au profit d'enfants mâles, ce qui entraînait l'exclusion des filles de France ¹.

Nous avons ainsi terminé l'examen de quelques-uns des points importants qui furent discutés aux premiers Etats de Blois au sujet de l'inaliénabilité du domaine. Si nous avons tenu à rapporter assez longuement les diverses théories exposées à cette assemblée, c'est à cause de la valeur reconnue aux délibérations prises en cette matière par les Etats généraux. Les lois fondamentales en effet péchaient par le défaut de sanction. Les Etats généraux qui avaient le mieux qualité pour en assurer l'observation et en redresser les principes altérés, ne pouvaient pas toujours y parvenir puisqu'ils ne se réunissaient que quand ils étaient convoqués. Mais les

¹ *Ibid.*

avis qu'ils émettaient alors étaient d'autant plus considérés qu'ils étaient plus rares. Et les Etats de 1576 étant les premiers convoqués depuis le fameux édit de 1566, qui avait définitivement fixé la règle de l'inaliénabilité du domaine, une grande force morale devait naturellement s'attacher à leurs décisions sur ce sujet.

II. *Règle de la nécessité de l'enregistrement des lois par les Parlements.* — Nous avons dit qu'à part la loi d'inaliénabilité du domaine de la couronne, on peut contester la qualification de lois fondamentales donnée par les députés à certaines autres règles de droit public. L'une d'elles voulait que les édits, ordonnances ou déclarations du roi, avant d'être obligatoires, subissent l'enregistrement des Parlements. La théorie des Etats de 1576, ici, manque de précision. Ils ne vont pas jusqu'à prétendre que c'est une loi fondamentale, mais ils soutiennent que c'est un principe coutumier s'imposant au respect du roi lui-même. Ils n'emploient pas le terme de loi fondamentale, mais ils définissent la règle de telle sorte qu'on ne puisse la distinguer d'une pareille loi. « Il faut, disent-ils, que les édits soient vérifiés et comme contrôlés ès cours de parlement, devant qu'ils obligent à y obéir; lesquelles combien qu'elles ne soient qu'une forme des trois états raccourcie au petit pied, ont pouvoir de suspendre, modifier et refuser lesdits édits ¹ ». Sans doute, les Etats ne voulurent pas prendre nettement parti dans les controverses qui au xvi^e siècle déjà s'élevaient

¹*Instructions aux députés envoyés au roi de Navarre*, III, p. 376, n° 46.

sur cette question ; et tout en affirmant la nécessité de l'enregistrement, ils ne voulurent pas aller jusqu'à dire que cette nécessité constituait une loi fondamentale.

III. *Règle d'après laquelle la religion catholique doit être la seule exercée en France.* — Les Etats furent autrement catégoriques quand ils voulurent instituer comme loi fondamentale la règle d'après laquelle la religion catholique seule pouvait être exercée en France. Et dans leur désir de bien justifier leur prétention, ils n'hésitèrent même pas à dire que cette règle était une disposition plus fondamentale encore que celles relatives à la dévolution de la couronne. Voici d'ailleurs comment ils s'exprimèrent : « Il est assez connu d'un chacun, comme la religion catholique, apostolique et romaine, soit en naissance du temps du roi Clovis, ou en cérémonie du temps du roi Charlemagne, n'a été reçue à la seule volonté des rois, mais consentie et approuvée en générale assemblée des trois Etats, avec serments et promesses réciproquement faits, tant par les rois que par ses sujets de n'en permettre, autoriser, ni tolérer autre ; et ont voulu que, tant le roi en son sacre, que tous les officiers en leur réception, sur le crucifix en fissent serment public et protestation ; de laquelle il est très certain qu'ils ne peuvent plus varier, non plus que de la loi salique, étant la dite loi de religion beaucoup plus fondamentale que n'est celle-ci, et du tout immuable ¹. »

Et Guillaume de Taix qui rend compte des décisions

¹ Instructions aux députés, III, n° 46, 376.

prises en cette matière, rapporte que les députés déclarèrent « qu'il n'était permis ni loisible au roi d'altérer la religion qui est comme la colonne fondamentale du royaume, sans y appeler et faire consentir tous ses sujets ¹ ».

Cette déclaration était exagérée et assez peu fondée. Quand les représentants des trois ordres l'émirent, ils étaient encore sous l'impression toute fraîche rapportée des collègues électoraux qui les avaient nommés dans un esprit hostile à la religion réformée. C'est ainsi qu'on peut expliquer qu'ils se laissèrent entraîner à soutenir si catégoriquement cette théorie.

IV. *Le droit à déclarer la guerre.* — Rapprochons encore de cette étude des lois fondamentales une prétention émise par le clergé. Cet ordre voulait que le roi ne pût déclarer la guerre sans l'autorisation des Etats généraux. Nous trouvons ce désir formulé à l'article 196 du cahier des doléances : « Plaise aussi à votre majesté, confirmer et entretenir les alliances anciennes envers les rois et princes vos voisins, et ne leur mouvoir guerre que par juste occasion, et par l'avis et conseil de vos propres Etats généraux, qui aviseront les moyens les plus propres pour soutenir les frais de la guerre et maintenir la grandeur de votre Etat. » Cette prétention n'était pas nouvelle. Déjà, aux Etats de Pontoise, le clergé et la noblesse l'avaient élevée. Zampini da Reccanati s'en faisait également le champion en écrivant que « le second chef de la puissance des Etats est toutes fois

¹ *Journal de G. de Taix*, II, p. 303.

et quantes qu'il faut déterminer guerre offensive, la même raison y étant, et lors même que l'on doit faire guerre en pays lointains car l'élection du roi étant faite pour leur défense et protection, comme il a été dit, il n'est vraisemblable que la puissance lui ait été transférée de volontairement offenser autrui en pays lointains, ne se pouvant faire sans un long temps et grande dépense, épuisant le royaume, détournant l'esprit du roi du soin du peuple; et y allant de sa personne, lui empêchant le gouvernement de son royaume, et partant toutes les fois que les rois ont voulu entreprendre guerre offensive, ont fait assembler les Etats, et par leur conseil et consentement l'ont déterminée ¹. »

D'ailleurs, au cours de l'assemblée de Blois, les députés avaient été quelque peu encouragés à réclamer cette prérogative quand le roi leur avait indirectement demandé s'ils étaient d'avis de recommencer la guerre contre les Huguenots.

Mais il y a loin d'un avis demandé à un droit reconnu et cette attribution ne fut jamais accordée aux Etats généraux.

¹ Zampini da Reccanati, *Des Etats de France et leur puissance*, p. 59.

Vu :

Le Doyen,

Le Président de la Thèse,

GLASSON.

A. ESMEIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

CHARLEVILLE

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — INTRODUCTION.....	7
II. — CARACTÈRE DES ETATS DE 1576.....	10

PREMIÈRE PARTIE. — **Formation des Etats.**

CHAPITRE I. — <i>La préparation des élections</i>	21
1. — Les lettres de convocation.....	21
2. — Transmission de ces lettres.....	25
CHAPITRE II. — <i>Les groupes représentés aux Etats</i>	31
1. — Les bailliages.....	31
2. — Les villes.....	33
3. — Autres divisions territoriales prétendant à une représentation.....	39
CHAPITRE III. — <i>Les Elections</i>	43
1. — Les assemblées électorales.....	43
1) Assemblées des villages et des bourgs... ..	44
2) Assemblées des villes intermédiaires.....	46
3) Assemblées de la ville chef-lieu.....	49
4) Assemblées générales du bailliage.....	54
2. — Les éligibles.....	59
3. — Les élections dans les pays d'Etats.....	62

DEUXIÈME PARTIE. — **Fonctionnement des Etats.**

CHAPITRE I. — <i>Rapports de l'élu avec ses électeurs</i>	70
1. — Les instructions et pouvoirs donnés aux députés.	72
2. — La vérification des pouvoirs.....	78
1) Pièces servant à la vérification.....	78
2) Autorités procédant à la vérification.....	81

	Pages
3. — La responsabilité du député.....	86
4. — Désaveu du député.....	89
5. — Indemnité accordée au député.....	90
:) Qui en fixe le montant.....	92
2) Sur qui elle est prélevée.....	95
3) Impôts servant à son paiement	97
6. — Droit du député à se faire suppléer.....	99
7. — Cumul de mandats	101
 CHAPITRE II. — <i>Les Etats, assemblée délibérante</i>	 104
1. — La réunion et l'organisation.....	104
1) Premières séances.....	104
2) Ouverture solennelle des Etats.....	106
2. — Mode de délibération.....	107
1) Essais tentés pour amener les trois ordres à délibé- rer en commun	 107
2) Commissions mixtes.....	108
3) Délibérations par gouvernements	114
3. — Bureau de l'assemblée.. . . .	116
1) Election du bureau.....	116
2) Composition du bureau.....	116
3) Autorité du bureau.....	118
4) Cas d'empêchement des membres du bureau....	118
4. — Réglementation des délibérations.....	119
1) Le droit d'initiative.....	120
a) Initiative royale.....	120
b) » des députés.....	121
2) La publicité des délibérations.....	123
3) Conditions de validité des délibérations.....	125
4) Le vote et le comptage des voix.....	126
5. — Licenciement des Etats... ..	128
 CHAPITRE III. — <i>Les Cahiers de doléances</i>	 130
1. — Formation du cahier général de chaque ordre..	130
2. — Contenu et divisions des cahiers.....	134
3. — Persistance des cahiers des bailliages. — Les vœux d'ordre particulier.....	 137

	Pages
4. — Projet d'un cahier général des trois ordres...	139
5. — Les requêtes présentées en dehors des cahiers..	141
6. — Transmission des doléances au roi.....	143
 TROISIÈME PARTIE. — L'autorité des Etats.	
CHAPITRE I. — Les attributions extraordinaires.....	145
1. — Rôle politique.....	146
2. — Intervention dans l'administration des finances.	150
3. — Tentatives pour apporter des restrictions à la souveraineté du roi.....	151
1) Le conseil du roi.....	152
2) Le droit de dispense.....	155
3) Les nominations de commissaires.....	156
4) Le droit de disposer à titre gratuit.....	158
 CHAPITRE II. — <i>Le pouvoir législatif</i>.....	160
1. — Principes généraux.....	160
2. — Examen des cahiers par le roi.....	163
3. — La réponse aux cahiers. — L'ordonnance de 1579. — Différence entre la collaboration des Etats à cette ordonnance et l'exercice d'un vé- ritable pouvoir législatif.....	167
4. — Efforts pour obtenir un véritable pouvoir légis- latif.....	170
1) Transformation en lois des vœux des Etats....	170
2) Différenciation des lois préparées par les Etats et des autres ordonnances.....	173
a) Pas de droit d'abrogation pour le roi seul....	173
b) Pas d'enregistrement par les Parlements.....	175
3) Périodicité des Etats.....	177
 CHAPITRE III. — <i>Les Impôts</i>.....	181
1. — Principes généraux.....	181
2. — L'œuvre des Etats de 1576.....	183
1) Le droit au vote de l'impôt.....	183
a) Théories soutenues.....	183
b) Faits accomplis.....	184

	Pages
2) Diminution des impôts.....	188
a) Diminution directe.....	188
b) » des exemptions.....	189
3) Réglementation des impôts.....	190
CHAPITRE IV. — <i>Le pouvoir constituant</i>	194
1. — La compétence en matière de lois fondamentales.	194
2. — Application des principes.....	198
1) La règle de l'inaliénabilité du domaine.....	199
a) La règle.....	199
b) Les exceptions.....	204
2) La nécessité de l'enregistrement des lois par les Parlements	206
3) La nécessité de l'interdiction en France de toute autre religion que la catholique.....	207
4) Le droit à déclarer la guerre.....	208

A. PEDONE, IMPRIMEUR-ÉDITEUR, PARIS.

